

**UNIVERSIDAD DE MADRID**  
**FACULTAD DE DERECHO**



**TESIS DOCTORAL**

**El fomento administrativo como técnica psicológica**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR  
PRESENTADA POR

**Raimundo Francisco Fraga García**

DIRECTOR:

**Luis Jordana de Pozas**

**Madrid, 2015**

cl. 63 908

467

**Raimundo Francisco Fraga García**

# El Fomento administrativo como técnica psicológica



BIBLIOTECA  
DE DERECHO

**TESIS DOCTORAL**

Director: ~~Doctor~~ Don Luis Jordana de Pozas



EL FOMENTO ADMINISTRATIVO COMO

TECNICA PSICOLOGICA

INDICE SISTEMATICO

Folios

PRIMERA PARTE - CONSIDERACIONES PRELIMINARES

CAPITULO I	- IDEA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ... ..	8
CAPITULO II	- FINES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ... ..	28
CAPITULO III	- MEDIOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ... ..	42
	a) Medio normativo . . . . .	45
	b) Medio de policía . . . . .	50
	c) Medio de servicio público . . . . .	54
	d) Medio de fomento . . . . .	61
CAPITULO IV	- EL FOMENTO ADMINISTRATIVO ... ..	70
	1 - Significado etimológico del término "fomento" ... ..	70
	2 - Concepto doctrinal del fomento administrativo ... ..	72
	3 - Antecedentes históricos del fomento administrativo .. . . .	77
	A) Epoca antigua ... ..	82
	a) India ... ..	83
	b) China ... ..	93
	c) Persia .. . . .	103
	d) Egipto .. . . .	109
	e) Israel .. . . .	118

Felios

f) Grecia ... ..	127
g) Roma ... ..	132
B) Edad Media .. ..	143
C) Estado Moderno .. ..	152
a) Estado absoluto .. ..	152 (bis)
b) Estado liberal ... ..	155
c) Estado totalitario ... ..	163
D) El fomento administrativo en España ... ..	170
E) El fomento administrativo en el ámbito internacional ... ..	188
CAPITULO V - CLASES DE FOMENTO ... ..	213
A) Per la forma de actuación ... ..	215
1 - Medios positivos ... ..	215
2 - Medios negativos ... ..	216
B) Per el tipo de ventajas que otorgan ... ..	219
1 - Medios de fomento honoríficos	219
a) Títulos nobiliarios .. ..	220
b) Condecoraciones ... ..	226
c) Menciones especiales a empresas o centros de trabajo . . . .	233
d) Calificaciones de examen . . . .	235
2 - Medios de fomento económicos.	238
3 - Medios de fomento jurídicos .	254
CAPITULO VI - INCONVENIENTES Y VENTAJAS DEL FOMENTO ADMINISTRATIVO ... ..	259
A) Obstáculos para la aplicación del fomento ... ..	259

	<u>Folios</u>
B) Ideas favorables a la aplicación del fomento ... ..	269
SEGUNDA PARTE - EL FOMENTO ADMINISTRATIVO Y SU FUNDAMENTO PSICOLOGICO . ... ..	306
CAPITULO I - IDEAS GENERALES ... ..	306
CAPITULO II - MOVILES QUE INDUCEN AL HOMBRE A OBRAR ... ..	315
A) Examen de la cuestión de las motivaciones desde un punto de vista - ne colectivo: psicología individual ... ..	319
B) Examen, desde un punto de vista colectivo, de los móviles que inducen al hombre a obrar: psicología social ... ..	356
CAPITULO III - INMOVILIDAD MENTAL .. ...	418
CAPITULO IV - ORIENTACION DE LOS ADMINISTRADOS ..	455
CAPITULO V - CONSIDERACIONES FINALES ... ..	546
BIBLIOGRAFIA ... ..	608
CONCLUSIONES	

Las notas se explican al final de cada capítulo.

**EL FOMENTO ADMINISTRATIVO COMO**  
**TECNICA PSICOLOGICA**

**PRIMERA PARTE**

**CONSIDERACIONES PRELIMINARES**

EL FOMENTO ADMINISTRATIVO COMO  
TECNICA PSICOLOGICA

INTRODUCCION

Sería cómodo para todos dejar resuelto o explicado en unas pocas líneas el asunto a que se refiere el presente trabajo y limitarnos a decir, por ejemplo: "el fomento administrativo es una técnica de base psicológica porque, como consiste en un estímulo, en una ayuda, en un calor, en una cooperación, en un incentivo, sólo puede tener plena aceptación y eficacia cuando reúne las condiciones adecuadas para interesar a los sujetos a quienes se dirige, de modo que provoque en ellos y en el sentido favorable previsto, la correspondiente reacción, desencadenada por el impacto del estímulo propuesto en el mecanismo anímico o psíquico del hombre". Pero entonces no estaríamos en presencia de una tesis propiamente dicha, de una "conclusión", sino más bien de un simple juicio.

Los conceptos de "Administración pública" (como quehacer o como sujeto operante), de "fomento", como medio no coactivo utilizado por los poderes públicos para la consecución de alguno o algunos de sus propósitos, y el "hombre", en su condición de administrado y de destinatario de los estímulos en que el fomento consiste, son los tres ingredientes fundamentales que intervienen en el

problema que tratamos de dilucidar aquí.

La explicación y examen de estos tres complejos elementos puede llevarse a cabo con unas pocas palabras o con los volúmenes suficientes para formar una colosal biblioteca, según la finalidad que se persiga y la precisión de ideas que se desee alcanzar. Para nuestro propósito ninguna de las dos posibilidades indicadas es aceptable. Unas pocas líneas serían insuficientes para conseguir que nos hiciéramos entender en la medida que creemos necesaria, y una abrumadora literatura excedería de los límites impuestos por las exigencias del tema y por los de la paciencia de que podrían disponer quienes hayan de realizar su examen. Quizá en este caso, como en tantos otros, lo más aceptable sea una solución intermedia orientada, desde luego, hacia la brevedad.

La materia de que vamos a tratar carece de amenidad en algunos de sus aspectos y, además de su aridez y de su dificultad natural, aparte de la falta de brillantez en su exposición, un mínimo rigor expositivo nos llevará a recordar ideas elementales que no constituyen una aportación decisiva para un nuevo o mejor conocimiento del asunto, con lo que se incrementará probablemente su falta de atractivo.

Por otra parte, no se nos oculta que, dadas las dificultades que presenta la materia, unidas al hecho de ser el primer trabajo que realizamos sobre la misma—aun-

que dirigidos por un maestro ejemplar-- y a sus ilimitadas posibilidades, ofrecemos un estudio necesariamente incompleto.

Para facilitar su examen, dividimos el presente trabajo en dos partes. En la primera de ellas esbozamos las ideas generales comunes a un cierto número de cuestiones referentes a algunos aspectos del estudio del Derecho administrativo y de la llamada Ciencia de la Administración: concepto de la Administración pública, sus fines, procedimientos para conseguirlos y, entre éstos, el fomento, del que examinamos con cierto detalle su concepto, sus antecedentes históricos, las clases en que es susceptible de dividirse y los inconvenientes y ventajas de su aplicación.

En la segunda parte abordamos el estudio del elemento medular del tema con el examen del fundamento psicológico del fomento administrativo, de los móviles que inducen al hombre a obrar, tanto desde un punto de vista individual --psicología general-- como desde el punto de vista colectivo o social, y relacionado con ello ciertas notas características del comportamiento humano en general, así como la conveniencia, a nuestro entender, de un adecuado conocimiento de tales notas características por parte de las personas que constituyen los órganos de la Administración pública y la necesidad de orientar a los administrados y de preperccionarles el adoctrinamiento y la instrucción indispensables que les

habilite para recibir el impacto de los estímulos que les sean ofrecidos por los poderes públicos y para responder a ellos en forma racional.

Si este modesto trabajo contribuyera a hacer menos difícil la tarea administrativa y la solución de los problemas que a la Administración pública se le plantean cada vez que ha de poner en práctica su actividad --planificadora o de ejecución-- para el cumplimiento de los fines del Estado, y a lograr de algún modo un cierto mejoramiento espiritual del hombre y de la Sociedad, sólo habríamos hecho algo de lo mucho que cabría exigir, para la consecución de un mundo de paz y de armonía, a todos y a cada uno de los administrados y al conjunto de ellos, como unidad superior, y también a la Administración pública como servidora eficiente de la comunidad política.

Si no consiguiéramos ninguno de estos propósitos, nuestro esfuerzo, en lo que al presente trabajo se refiere, iría a sumarse, evidentemente, a los innumerables intentos fallidos que los hombres de todos los tiempos han realizado con la esperanza de acertar en sus empresas.



PRIMERA PARTE

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

CAPITULO PRIMERO

IDEA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

En razón de que al presente trabajo, en su conjunto, lo denominamos "El fomento administrativo como técnica psicológica" y pretendemos señalar el significado, aun cuando sabemos que no es rigurosamente necesario, de cada uno de los términos que intervienen en dicha denominación, iniciaremos estas explicaciones con la indicación, ya conocida, por supuesto, de que "técnica" es, aproximadamente, un conjunto de reglas prácticas para la ejecución de una actividad cualquiera. "Técnica racional" será ya la aplicación de medios cuidadosamente elaborados con arreglo al un plan óptimamente orientado por el pensamiento científico.

Se ha dicho que hay una técnica para cada forma de actividad; que hay una técnica de la oración, de la ascética, del pensamiento, de la investigación, de la educación, de la actividad administrativa, política, jurídica, militar, pictórica, escultórica, musical y hasta erótica. La presencia de una cuestión técnica—se

ha afirmado asimismo— presupone la existencia de duda sobre los medios más idóneos para alcanzar cualquier finalidad, y que el canon de lo racional en este sentido de la técnica —o de las técnicas— es, entre otros, el principio del mínimo esfuerzo: el óptimo de los resultados en relación con los medios aplicables (1).

Aquí empleamos el término "técnica" en el sentido práctico de "vehículo" o "instrumento".

A los demás términos que forman la rúbrica del presente estudio —y de bastante mayor complejidad que el indicado anteriormente— les dedicaremos la atención mínima necesaria en los lugares oportunos. Comenzaremos por el estudio de la Administración.

Para nosotros pudiera parecer indiferente, dada la índole de nuestro trabajo, contar con una definición —que acote el campo a que se extiende la Administración en sentido formal e igualmente la distinción, dentro de la unidad política del Estado, de los diversos poderes a través de los cuales se manifiesta su funcionamiento. Que en el Estado exista una división de poderes o que aquél actúe con un poder único no debiera, en principio, interesarnos gran cosa, porque nuestro estudio se refiere al análisis de un tipo específico de conducta estatal y no, en concreto, al sector de su compleja organización que la practica. Sin embargo, cuando afirmamos que el fomento administrativo tiene una base psicológica empleamos el tér-

mino "administrativo", aunque no con el propósito decidiendo de excluir al que pueda manifestarse en el comportamiento de los demás poderes, influidos por la creencia de que es a través del ejecutivo como se manifiesta en su mayor parte el empleo de las técnicas de fomento y de los demás medios utilizados para satisfacer las necesidades colectivas. No habría obstáculo, por supuesto, en admitir que también los poderes legislativo y judicial emplearan de algún modo procedimientos suasorios para decidir al ciudadano a cooperar voluntariamente con el Estado. No obstante ello, como estos dos poderes, a pesar de su importancia e, incluso de su preeminencia teórica con respecto al ejecutivo, se desenvuelven en áreas muy reducidas y concretas, su actividad de fomento no podría ser verdaderamente eficaz. En los Estados que cuentan con un cierto grado de desarrollo la legislación y la jurisdicción no pasan de ser funciones intermitentes, mientras que la Administración lo es de todos los días, incesante (2). Además, aun en el caso de que la Administración se limitara a llevar a la práctica exclusivamente las directrices marcadas por el legislativo o el judicial, siempre sería más importante, a nuestro juicio, la adecuada dosificación y empleo de los medios puestos a disposición del ejecutivo que la autorización o acuerdo para utilizarlos. El "bonum commune" como fin único del Estado, según una teoría clásica, es una fórmula en blanco cuya determinación se deja a los tiempos y a los gobernantes.

tes (3). Los fines del Estado no pueden señalarse "a priori", pues la Historia demuestra que se trata de una cuestión variable y contingente (4), y como en la misión de descubrirlos y concretarlos la Administración es el instrumento más significativo, se infiere, aparte de las razones didácticas, la importancia de conocer su contenido íntimo. Si a esto se añade que una definición precisa facilita, "prima facie", ese conocimiento, llegamos a la conclusión de que también para nosotros, no obstante movernos en una zona muy reducida dentro del vasto campo de la Administración, es útil contar con ella, aunque quizá nos bastara con una simple descripción de sus cometidos. También, por otra parte, como en el tema que nos hemos propuesto desarrollar se predica una cualidad de uno de los medios utilizados por la Administración —el fomento en su quehacer de cumplir el destino que su esencialidad demanda, entendemos que el encadenamiento lógico del razonamiento nos impone la obligación de explicar previamente lo que sea la Administración, porque en un orden escalonado de conceptos, al conocimiento de una determinada actividad debe preceder el del sujeto actuante. Veamos.

No es probable que, en cualquiera de sus múltiples acepciones, haya muchas personas que no hagan intervenir el término "administración" o "administrar", y sus derivados, varias veces cada día en sus conversaciones. Sin embargo, exponer con claridad y precisión lo que haya

de entenderse por Administración, en el sentido que aquí nos interesa, veremos enseguida que no es una tarea sencilla.

El término "administración" encubre un concepto de gran elasticidad: puede referirse a un organismo o conjunto de ellos o a una o varias actividades y, en este último sentido, a los más diversos menesteres de gestión de negocios o asuntos, propios o ajenos, generales o especiales; y lo mismo se aplica la expresión a las actividades de aquella naturaleza totales o parciales de los entes políticos que a las secundarias e instrumentales de cualquier sujeto, según autoriza su significado primario.

Si descendemos a los antecedentes etimológicos, advertiremos que el término "administrar" significa servir, gobernar, gestionar, cuidar, manejar, proveer, conferir, aplicar, ejercer, y hasta capitanear, mandar, ejecutar y dirigir (5), tanto si se entiende que el vocablo procede de las palabras latinas "ad ministrare" o "administratio" —que es una opinión muy generalizada—, como si se estima que tiene su origen en las voces de la misma lengua "ad manus trahere", que, según GIANNINI (6) es el punto de vista mantenido por Cicerón (7), y "administración" —de "administrationis"— significa, por consiguiente, "acción y efecto de administrar", como puede leerse en cualquier diccionario de nuestro idioma. También se ha señalado que de todas las etimologías de la -

palabra "administración", la que parece predominar es la - que se fija en la raíz "minus", que indica conjuntamente - el sentido subordinado y secundario de lo administrativo - con respecto a lo político y la idea de servicio que, en - último término, define a lo administrativo (8).

Sin embargo, para el análisis de la materia que nos hemos propuesto estudiar aquí, el empleo simultáneo de los términos "administrar" y "administración", determinado por la decisión de seguir la práctica muy extendida —y de discutible eficacia— de señalar el fundamento etimológico de dichos vocablos (que a lo sumo podría servir para conocer, una vez averiguado el concepto, si se le habría aplicado correctamente el término) pone de relieve que nos dificulta la tarea de delimitar el tema a que nos vamos a referir. Por ello, debemos apartar, de momento, la atención del vocablo en su forma verbal de infinitivo y centrarla - en la expresión sustantivada que, según hemos apuntado, - describen los diccionarios como "acción y efecto de administrar". Pero la palabra "administración", sin más precisiones, tampoco tiene una significación muy concreta y son necesarios ciertos artificios para despojarla de su vaguedad. El medio más expedito es reforzarla con un adjetivo - para que pierda su carácter de bien mostrenco en el ámbito del lenguaje y sustraerla de la libre apropiación por cualquiera, especialista o no, para hacerla intervenir en múltiples combinaciones en la formación de frases. Vigorizada con el adjetivo "público", en su forma gramatical femenina,

y escrita con letra mayúscula inicial, (9) apartados la expresión del ámbito comunitario del lenguaje corriente y la atraemos al campo especializado de los cultivadores de las ciencias políticas y jurídicas para denominar con ella un objeto convencional determinado. Ya dentro de este campo, la palabra "administración" tiene varias acepciones también, señaladas por la doctrina (10). Pero nosotros, para evitar divagaciones, vamos a emplearla directamente para designar el aparato burocrático, en sentido amplio, encargado de la gestión o manejo de los intereses colectivos de las comunidades políticas, o la función o actividad misma de gestión de los asuntos públicos, y cuyo contenido intentaremos delimitar seguidamente.

Las dificultades que presenta el empeño de recoger de forma breve y condensada toda la compleja realidad que se insinúa con la frase Administración pública, está determinada por varias razones que, en último extremo, se reconducen a una: la índole peculiar de la Administración que, según se afirma, permite ofrecer una descripción de la misma pero no una definición, porque la multiplicidad de sus funciones hace imposible toda fórmula unitaria (11). Pero, según veremos, una vez centrado el problema puede llegarse a obtener una definición que satisfaga, al menos, nuestras exigencias.

Estas varias razones parciales se ponen de manifiesto con un breve examen del desenvolvimiento histórico de la Administración. En efecto, la Administración públi -

ca, como muchas otras instituciones que llegan a tener acusados perfiles, nació impulsada por la presencia de unas situaciones de hecho y cristalizó en unas prácticas y en unos cometidos que llegaron a formar un entramado complejo, y no es extraño que, más tarde, cuando alcanzó un cierto grado de madurez y de especialización, al pretender sorprenderla en un momento de su metamorfosis para fijarla, ya en el campo de la teoría, en una fórmula concisa, apareciera la empresa como decididamente árdua.

La administrativa es la manifestación de la actividad del Estado, como forma organizada de convivencia política, que precede en el tiempo a todas las demás, de modo que el Estado ha sido en todo momento y fundamentalmente Administración (12), aunque no siempre, desde luego, en el sentido actual (13), en que se ha llegado a decir que estamos en "l'âge administratif" (14). El Estado aparece inseparable de la Administración pública y en el uso vulgar las dos nociones tienden a la sinonimia (15). Algunas actividades que actualmente realiza la Administración se encuentran en las entidades políticas más primitivas y son consideradas como preestatales. El jefe de la horda nómada realiza funciones de señor, de jefe del ejército y, a veces, de sumo sacerdote; las funciones de legislador y de juez aparecen más tarde (16). En el Estado absoluto todos los poderes estuvieron concentrados en manos del soberano. El elemental principio de la división del trabajo le induce a transferir la función judicial a tribunales especia -



les creados para tal objeto, pero en ningún modo quedó rota la relación entre los organismos judiciales y el gobierno. El titular del poder público, el Príncipe, estaba facultado en todo momento para ejercitar la función judicial, además de la legislativa, en virtud de sus plenos poderes jurisdiccionales (17). Se asegura que la actividad administrativa constituye un predicado esencial y permanente de las sociedades humanas y también que esta esencialidad y permanencia no pueden expresarse en una estructura definitiva e inmutable. La historia de la Administración —se afirma— es la historia de un permanente hacer y deshacer, la historia de un constante proceso de revisión —la administración es esencialmente activa, diría COIMBEIRO— (18) de sus estructuras institucionales que llega a formar parte de la misma esencia del concepto (19). Es de señalar, además, una doble vertiente en el desenvolvimiento histórico de la Administración: de una parte, la especialización de las funciones del Estado que al emanciparse de la administrativa embrionaria dan a ésta un carácter residual. El Estado, como entidad permanente, realiza varias funciones: establece normas abstractas obligatorias a las que han de acomodar su conducta los componentes de la colectividad política; aplica esas normas abstractas a casos concretos y, finalmente, ejecuta las normas o las decisiones basadas en aquéllas. Todas las

formas de actuación del Estado quedan comprendidas necesariamente en alguna de estas posibilidades de actividad. En los orígenes del Estado, y aún hasta época muy reciente, tales funciones eran realizadas teóricamente bajo el poder único y absoluto del jefe de la comunidad política, aun cuando de hecho se sirviera de órganos subordinados para llevarlas a cabo. La preocupación, muy nadurada, de evitar que la autoridad del jefe único se transforme en tiranía, postula más tarde que cada función del Estado debe ser independiente y ejercida exclusivamente por unos órganos concretos, y a partir de un determinado momento histórico --la revolución francesa de 1789-- se establece como principio constitucional, jamás logrado en su plenitud, la división de poderes, en número de tres: legislativo, judicial y ejecutivo, que se corresponden con las tres funciones clásicas. Ahora bien, los poderes legislativo y judicial se sustraen de la totalidad del poder único que detentaba el jefe absoluto, pero éste no queda completamente despojado de mande, sino que se reserva el poder ejecutivo, en el que queda comprendida la Administración; es decir, que el jefe absoluto --que deja de tener este carácter-- permanece con el poder que ostentaba antes de la división formal, excepto el legislativo y el judicial. De otra parte, la ampliación de los cometidos del Estado, que desde un quehacer limitado a la defensa de la libertad y de la tranqui

lidad colectivas se ve impulsado por la realidad circun -  
dante a extender sus propósitos hasta la creación y mante -  
nimiento de un orden social adecuado (20), llegan a confi -  
gar a la Administración, instrumento principal para el  
logro de aquellos propósitos, como una entidad no sólo en -  
cargada de los servicios públicos tradicionales, sino con -  
formadora de la convivencia social (21). Esta dualidad de  
direcciones ha hecho que en muchas de las definiciones en -  
sayadas por la doctrina, bajo puntos de vista determina -  
dos por particulares enfoques de la problemática adminis -  
trativa, o bien se alude al carácter residual de la Admi -  
nistración (22), o se adscriba ésta al cumplimiento de -  
los fines del Estado en su totalidad (23). Pero, natural -  
mente, ninguna de estas corrientes doctrinales (sin que -  
sea justo calificar sus intentos de absolutamente inúti -  
los, pues ha de reconocérseles el valor de intentos de -  
describir a la Administración) resuelven cabalmente el -  
problema de mostrarnos de un modo concreto y preciso lo -  
que es la Administración pública. Los autores que se limi -  
tan a señalar que la Administración es lo que queda des -  
pués de excluir del conjunto de poderes del Estado --o de  
funciones-- la legislación y la jurisdicción, no nos ofre -  
cen una definición propiamente dicha, sino que más bien -  
nos indican un posible camino para llegar a averiguar lo  
que sea la Administración, después de que conozcamos rigu -  
rosamente lo que son, hasta donde alcanza el ámbito de los



demás poderes estatales. Por su parte, los que subrayan -- que la Administración es la actividad que realiza el Estado para el cumplimiento de sus fines, además de ser inexactos, tampoco nos prestan un verdadero servicio y nos abocan, por añadidura, al intrincado problema de determinar cuáles son los fines del Estado, variables y convencionales, para poder conocer así hasta donde se extiende el campo de competencia de la Administración y, luego, deducir su concepto. Y lo mismo nos acontece con las definiciones ofrecidas o aceptadas de algún modo por un amplio grupo de tratadistas, más bien clasicos, que, como una variante de la postura últimamente comentada, asignan a la Administración el cometido de proveer a la satisfacción -- de las necesidades o de los intereses públicos (24).

Para contrar el problema y salir de la incertidumbre hay que acudir --como insinúa FORSTHOFF (25) y llega a la práctica GARRIDO FALLA (26)-- a la división de funciones y de poderes del Estado para averiguar, objetiva y subjetivamente, lo que es la Administración. Ya en este terreno y después de un riguroso examen del problema, GARRIDO FALLA (27) llega a la conclusión que el concepto de Administración pública no puede obtenerse a través del estudio de las funciones del Estado, porque la Administración realiza cometidos que, en sentido material, son imposibles de distinguir de los que se llevan a cabo a través de las funciones legislativa y judicial; y es --



tes, e su vez, producen, además de los actos específicos que las caracterizan, otros que, también en sentido material, son idénticos de los que efectúa la Administración en su comportamiento normal. JAVIER DE BURGOS dijo que - se podría definir como "la ciencia de lo útil y de lo útil" lo mismo que el Derecho se ha definido como "la ciencia de lo justo y de lo injusto" (28).

Es a través del estudio de los llamados poderes del Estado cómo puede llegarse fácilmente al descubrimiento de lo que es la Administración en sentido formal. Los poderes legislativo y judicial se formaron con atribuciones sustraídas al Príncipe absoluto, que se reserva el poder ejecutivo; es decir, toda la actividad del Estado menos la legislación y la jurisdicción en sentido formal. El jefe o presidente del poder ejecutivo, que juntamente con el llamado "gabinete" o "consejo de ministros", donde existan, constituye el "gobierno", es el sucesor del monarca absoluto.

Ahora bien, dentro del poder ejecutivo, en manos del gobierno, se distinguen teóricamente dos clases de actos: los llamados "políticos" o "de gobierno" (referidos, según HAUBERT, citado por GARRIDO FALLA (29), a la solución de los asuntos excepcionales que interesan a la unidad política o a los grandes designios nacionales), y los llamados actos administrativos, subordinados a aquéllos y a la ley (que se dirigen, según el mismo autor, a



los asuntos corrientes del público). De esto se infiere - que la Administración es una parte de la actividad del poder ejecutivo, caracterizada, como señala GARRIDO FALIA, - por su heterogeneidad, y ello hace que la única forma de reconducirle a unidad sea referirla al poder estatal que la realice (30).

Además, --y esto también lo pone de relieve GARRIDO FALIA (31)--, al haber una rama del Derecho que concierne específicamente a la Administración pública, es necesario poner en claro lo que se entiende por ésta para - determinar el ámbito de aplicación del Derecho administrativo (32).

Dentro de esta orientación y con algunas correcciones, además de la terminológica sugerida por GARRIDO FALIA, puede tomarse como base el criterio sustentado en el diccionario de la lengua, elaborado por la Real Academia Española, y definir la Administración, en sentido objetivo, como la actividad desarrollada por el poder ejecutivo del Estado al dictar y aplicar las disposiciones que demandan el cumplimiento de las leyes y la creación y el mantenimiento de un orden social adecuado, así como la regulación de las reclamaciones que se suscitan como consecuencia de dichas disposiciones o de su aplicación.

En sentido subjetivo podemos definir la Administración, con GARRIDO FALIA, como el conjunto de organismos estatales encuadrados en el poder ejecutivo (33).



Hemos de señalar, sin embargo, el hecho de que las definiciones, como formas recurrentes del lenguaje, — como símbolos, adquieren un significado distinto al ser interpretadas por personas que actualizan diferentes culturas o diferentes estratos dentro de una misma cultura (34), y esto implica que, no obstante la vaguedad de las definiciones, a que nos hemos referido en páginas anteriores, cualquiera de ellas sirve para evocar, dentro — del ámbito reducido de los especialistas, el concepto de Administración pública, como ha servido durante mucho — tiempo, y no, precisamente, por sus virtudes caracterizadoras, sino por la especial disposición receptiva del — medio cultural, pues hasta se ha dicho, bajo la influencia del conceptualismo, que verdad es aquello en lo que convenimos y con lo que nos entendemos (35). Por otra — parte, una definición, por muy elaborada que esté y por muy completa que parezca a los cultivadores de una determinada parcela del saber en un momento dado, no presupone que haya de constituir un símbolo definitivo que resista a los cambios en las pautas culturales que se produzcan, no sólo en campos ajenos al ámbito científico a que corresponda la definición de que se trate, sino aun en su ámbito específico. También es de señalar, como corrolario de lo que acabamos de decir, que un mismo objeto es susceptible de provocar respuestas diversas en distintos observadores y aun en el mismo observador que se sitúa en un plano diferente (36).



Para terminar este capítulo primero diremos que, aun cuando es opinión corriente (37), de acuerdo con su propia significación genérica, que el concepto de Administración pública "latu sensu" no alude solamente a la del Estado, sino que comprende también a las entidades de ámbito inferior y superior a aquél, a nosotros nos interesa particularmente el estudio de la Administración del Estado, y a ella nos hemos referido, de modo que a pesar de - que el concepto de Administración pública es más amplio - que el de Administración del Estado, para nosotros, en el presente trabajo, una y otra se identifican desde un punto de vista puramente instrumental.



NOTAS CORRESPONDIENTES AL CAPITULO I

- (1) WHEBER, MAX: "Economía y Sociedad". Fondo de Cultura Económica. 3ª edición. México, 1964. Tomo I, pág.-46.
- (2) GASCON HERNANDEZ, JUAN: "Las fines de la Administración", en Revista de Administración Pública número 11, mayo-agosto 1953, págs. 33-43.
- (3) JORDANA DE ROSAS, LUIS: "El problema de los fines de la actividad administrativa", en R.A.P. número 4, enero-abril 1951, págs. 11-20. Cfr. ZAFRA VALVERDE, JOSE: "Teoría fundamental del Estado". Universidad de Navarra. Pamplona, 1957. pág. 595.
- (4) GARRIDO FALIA, FERNANDO: "Tratado de Derecho administrativo", segunda edición, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1952, volumen II, pág. 109; - "Las Empresas públicas" en "la Administración pública y el Estado contemporáneo", I.E.P., Madrid, 1961, págs. 115 y ss.
- (5) Cfr. GASCON Y MARIN, JOSE: "Tratado de Derecho administrativo", 13ª edición, Madrid, 1955, tomo I, - pág. 20, nota.
- (6) Cfr. GARRIDO FALIA, FERNANDO: Op. cit., Madrid, 1961 pág. 17, nota.
- (7) Cfr. GASCON Y MARIN, J.: Op. et loc cit.
- (8) GASCON HERNANDEZ, JUAN: "Cooperación y Administración", en R.A.P. número 17, págs. 139-175
- (9) GARCIA TERRELLANO, JOSE, JOSE ANTONIO: "Tratado de Derecho Administrativo", Revista de Derecho Privado, Madrid, 1964, tomo I, pág. 2 y ss., distingue entre Administración como el aspecto subjetivo del poder, y "administración", como la función actual - da.
- (10) GARCIA GIVIERO, CARLOS: "Derecho administrativo", 4ª edición, Madrid, 1953, tomo I, pág. 9; GASCON Y MARIN, JOSE: op. cit., tomo I, pág. 30.
- (11) FORTSCHOFF, ERNST: "Tratado de Derecho Administrativo", I.E.P., Madrid, 1956, págs. 11 y 12.



- (12) GARCIA DE ENTERRIA, EDUARDO: "Los estudios sobre la concepción en Derecho administrativo", I.E.P., Madrid, 1955, pág. 18.
- (13) FORSTHOFF, E.: Op. cit., pág. 36.
- (14) BERGERON, HENRI: "La fonction prospective de l'Etat et l'Administration", en "Revue Internationale de Ciencias Administrativas". Volumen XXXII, año 1966, pág. 231, cita a ANNE SIEGFRIED.
- (15) GIANNINI, MASSIMO SEVERO: "Lezioni di Diritto amministrativo", Anno 1959-60, Roma, 1961, pág. 11.
- (16) MERKL, ADOLFO: "Teoría general del Derecho administrativo", Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1935, pág. 83.
- (17) FRIEDER, FRITZ: "Instituciones de Derecho administrativo", traducción de la 8ª edición alemana por S. Alvarez Gendin, Editorial Labor, Barcelona, -- 1933, págs. 8 y 9.
- (18) Cit por ROYO-VILLANOVA, SESISUNDO: "Colaseiro y la ciencia administrativa", en "Centenario de los iniciadores de la Ciencia Jurídico-administrativa española". Publicaciones del Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1944, pág. 78.
- (19) GARCIA DE ENTERRIA, E.: "La Organización y sus agentes: Revisión de estructuras", en "La administración pública y el Estado contemporáneo", I.E.P., Madrid, 1961, pág. 165 ss.; GARCIA-TRIVILANO ROS, J. A.: "Tratado ...", cit., tomo I, págs. 3 y 35.
- (20) FORSTHOFF, E.: Op. cit., pág. 15; NEUMANN, PETER: "La Administración reguladora de la economía". Estudios Administrativos. Escuela Nacional de Administración pública (Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios). Madrid, 1967. pág. 25.
- (21) Id. id. id. BERGERON, HENRI: "La fonction prospective ...", cit., pág. 231.
- (22) MERKL: Op. cit., pág. 9; FRIEDER: Op. cit., pág. 7; ADAMOVICH: "Handbuch des Oesterreichischen -- -- -- Verwaltungsgerechts", 5ª edición, Viena, 1954, tomo I, pág. 3, citado por GARRIDO FALLA, F.: Op. cit., vol. I, pág. 26, nota; WALINE, M.: "Droit administratif", 9e. édition. Paris, 1963, pág. 4, dice <sup>que</sup> la Administración es el conjunto de organismos del Estado que no tienen la cualidad de autoridad legislativa ni jurisdiccional, y también la actividad de dichos organismos o personas.



- (23) MAYER, OTTO: "Derecho administrativo alemán". Editorial Legelme, Buenos Aires, 1949, tomo I, pág. 13; FRAGA IBAÑEZ, MANUEL: "La familia y la educación en una sociedad de masas y máquinas", Ediciones del Consejo de la Familia Española, Madrid, 1960, pág. 139; GARCOS Y MARIN, J.: Op. cit., tomo I, pág. 37.
- (24) FERRARIS: "Diritto amministrativo", Padova, 1922, - vol. I, pág. 99; GARCIA OVIEDO, C.: Op. cit., pág. 9 hace alusión a este significado; RANELLETI: "Principii di Diritto amministrativo", 1942, pág. 141-2; OLIVAS, ALEJANDRO: "De la Administración pública - con relación a España", I.B.P., Madrid, 1954, pág. 33; RANOMINI: "Corso di Diritto amministrativo", - 1947, vol. I, pág. 10.
- (25) Op. cit., pág. 13.
- (26) Op. cit., vol. I, pág. 19 y ss.
- (27) Id. id. id., pág. 23 y ss.
- (28) Exposición dirigida a Fernando VII desde París, en 24 de enero de 1826 y recogida por MESA SECURA, ANTONIO en su obra "Labor administrativo de Javier de Burgos", en el apéndice al Capítulo I, pág. 117 y ss.
- (29) Id. id. id., pág. 44.
- (30) Op. cit. Vol. I, pág. 23
- (31) GARRIDO FALLA, F.: "Los métodos en el estudio de la Administración pública". Instituto "García Oviedo" de la Universidad de Sevilla. 1961, pág. 13 y ss.
- (32) GASPARRI, PIETRO: "Teoria giuridica della pubblica Amministrazione. Nozioni introduttive". Edizioni Cedamo. Padova, 1964, pág. 139, llega a la siguiente definición, obtenida del artículo 97 de la Constitución italiana actual: "L'amministrazione l'attività svolta dal titolare di un ufficio organizzato secondo disposizioni di legge in modo che ne sia assicurato il buon andamento e l'imparzialità". MORAGO, - RICCARDO Y CARRACCHI, GIORGIO: "Lo Stato e il suo ordinamento giuridico (Istituzioni di Diritto pubblico)". 9ª edición. G. Giappichelli. Torino, 1962, pág. 71, dicen, también desde un punto de vista objetivo, que "la pubblica amministrazione si può definire come "la attività concreta con cui lo Stato persegue i propri interessi"; RUIZ GOMEZ, JULIAN M: "Organización de la Administración Pública", en "Ag



tudios dedicados al Profesor García Oviedo". Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1954, volumen I, pág. 300, concibe la Administración Pública "como un conjunto de personal, de material y de medios financieros, destinados a la satisfacción directa e inmediata de las necesidades y aspiraciones colectivas de un pueblo, bajo un plan especial". - COONEMAN, GERARD: "De la science administrative", - en "Revista Internacional de Ciencias Administrativas" volumen XXXII, 1966, número 2, pág. 110, dice que se entiende por Administración tres cosas cosas, aunque distintas: un conjunto de atribuciones del poder ejecutivo, el ejercicio de esas atribuciones y el cuerpo de funcionarios y agentes o personal administrativo

- (33) GARRIDO FALLA, F.: "Dos métodos ...", cit.
- (34) HILLS, C. WRIGHT: "Poder, política, pueblo". Fondo de Cultura Económica. México, 1964, pág. 342. - - SCHMITZ, CARL: "La época de la neutralidad", en "Estudios políticos". Editorial Cultura Española. Madrid, 1941, págs. 16 y 17.
- (35) URABUENO, MIGUEL: "La agonía del cristianismo". Colección Austral. 4ª edición. Espasa-Calpe, S.A. - Madrid, 1966, pág. 17.
- (36) GASPARRI, F.: Op. cit., pág. 136, dice que "le parole significano ciò che gli interlocutori sono d'accordo, in base ad una estipulazione libera, di farli significare".
- (37) GASCON Y MARIN, J.: Op. cit., tomo I, pág. 38 y - - otros autores mencionados por el mismo, tales como NEUCCI, ROYO VILLANOVA, GUERRACHA, OTTO MAYEN, - - MURIALTI, STEIN, BERENSONY, HAURIOU, JEZE.

## CAPITULO II

### FINES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Se suele hablar de fines del Estado y de fines de la Administración. A nuestro entender, ambas expresiones son sinónimas: los fines del Estado son los mismos - de la Administración, y viceversa. En esta línea se encuentran las definiciones amplísimas aludidas en el capítulo anterior, que presentan a la Administración como la actividad realizada por el Estado para el cumplimiento - de sus fines, así como la opinión de algunos autores para quienes la Administración es el Estado en acción (1), o la de otros, como FORSTHOFF (2) y GARRIDO FALLA (3), - que emplean las dos frases como equivalentes.

Si habláramos con absoluto rigor, sin embargo, podríamos decir que la Administración carece de fines en sí misma. Los tiene el Estado y tiende a conseguirlos - por medio de la Administración (4). Los llamados fines - de la Administración son aquellas metas u objetivos del Estado --como entidad política detentadora de un poder - único-- que la Administración tiene el cometido de alcanzar, como instrumento del Estado. Lo que cabría discutir es si el Estado tiene o no otros fines, además de los - que persigue por conducto de la Administración; pero es-

te sería un problema diferente. Una solución en sentido afirmativo atentaría, desde luego, contra la opinión sustentada al principio de este capítulo. Si los fines del Estado excedieran de los que la Administración tiene el encargo de conseguir nos encontraríamos, en este lenguaje figurado que utiliza la doctrina, con que la coincidencia entre los fines del Estado y los de la Administración sólo sería parcial: estarían identificados únicamente hasta donde alcanzara la competencia atribuida a la Administración y desde allí en adelante ésta dejaría de tener existencia, como realidad específica, y continuaría el Estado hasta el límite fijado en sus planes.

Sin embargo, nos inclinamos a creer que en los propósitos del Estado no hay ninguna zona vacía de Administración. Puede acontecer que, aparte de los fines que pudiéramos llamar naturales, normales u ordinarios (determinados, no obstante, por las circunstancias de cada momento), el Estado se propusiera otros de carácter excepcional, políticos, militares, internacionales, de agresión, imperialistas, etc. Pero también en este supuesto tendría que valerse, para conseguirlos, de la Administración, si bien adaptada especialmente para tales menesteres. Según una teoría clásica, el Estado nace para promover una vida buena (5), y no se concibe, en nuestro actual universo cultural, que su existencia tenga ninguna otra justificación. En la búsqueda del camino más seguro para conseguirlo puede, en algún momento, producirse de -

forma que parezca contradecir este principio, pero ello no debe representar un comportamiento permanente. En estos supuestos de excepción en que el Estado se fija metas que exceden de las que con carácter ordinario está encargada la Administración de conquistar, al ser ésta una entidad elástica se extiende hasta donde lo exijan los propósitos adicionales del Estado, para recobrar su posición y dimensiones anteriores cuando la situación anormal cese y el Estado vuelva a su funcionamiento ordinario.

Esta afirmación no tiene nada que ver con la existencia dentro del Estado de funciones diversas. La legislación, la jurisdicción y la política no las consideramos --dentro de la figura unitaria del Estado-- como fines, sino como medios para el logro de los propósitos que figuran en el programa impuesto por la propia realidad al Estado, sin perjuicio de que admitamos que la aplicación de normas abstractas a casos concretos pueda ser, dentro de su zona específica, el fin del poder judicial, o la creación de normas, el del legislativo.

Después de señalar que los fines que persigue la Administración son los mismos que figuran en el plan del Estado, es necesario poner de manifiesto cuáles son esos fines. O al menos intentarlo.

Es opinión muy generalizada, puesta de relieve por la propia realidad histórica, que los fines del Estado no son determinables "a priori" (6), porque se trata de

una cuestión variable, cualitativa y cuantitativamente, - condicionada por los tiempos y las circunstancias políticas, demográficas, económicas, culturales y de cualquier otra índole, y la doctrina se conforma, a veces, con señalar a este respecto orientaciones o tendencias en la actuación estatal (7).

En el capítulo anterior hicimos alusión a una teoría clásica, que parte desde Aristóteles, para la - - cual los fines del Estado se reducen a uno: la consecución del bien común (8); más como la fijación concreta - de su contenido se deja a los tiempos y a los gobernantes (9), resulta que el bien común puede ser definido de modo diferente, según las personas que lo interpreten y las épocas en que se encuentren. Para los cameralistas y los cultivadores de la ciencia de la policía el bien común tenía una extraordinaria amplitud, pues consistía en proporcionar la felicidad humana en la triple y agotadora dimensión de los bienes del alma, del cuerpo y de la fortuna (10). Pero no ha sido posible todavía, por las - razones indicadas, determinar lo que sea el bien común o general en su grado óptimo. Desde la infancia de la Filosofía la cuestión concerniente al "summum bonum" se ha - contado entre los problemas principales del pensamiento especulativo; ha ocupado los intelectos mejor dotados y los ha dividido en sectas y escuelas que han sostenido - entre sí vigorosas luchas y después de más de dos mil --



años continúa la discusión. Se ha avanzado muy poco en este terreno con respecto a los tiempos en que el joven Sócrates discutía con el viejo Protágoras (11).

Dentro de la ideología del Estado burgués de Derecho se entendía que la finalidad fundamental de aquél era la de lograr el máximo de libertad (12). La escuela individualista de SPENCER consideraba como finalidad única del Estado la protección del individuo en el goce de sus derechos y libertades; para MARX todas las actividades de la vida --económicas, industriales, comerciales y educativas-- debían quedar sujetas al control del Estado; pero se dirá que, no obstante la diversidad de teorías a este respecto, el objetivo universal del Estado, común a todos los puntos de vista, se expresa con la palabra "protección", cualquiera que sea la forma en que se dispense, pues no puede concebirse ningún tipo de Estado que no tenga por objeto la protección de alguien, bien se trate de uno solo, de unos pocos o de la sociedad en su conjunto, --de donde se sigue que todas las opiniones sobre los fines del Estado giran en torno a la idea de protección (13). -- También se dice que el fin de un Estado normal consiste, --sobre todo, en mantener la paz, la seguridad y el orden -- para crear una situación adecuada donde las normas jurídicas puedan tener validez (14). Se han atribuido asimismo <sup>según</sup> al Estado como funciones básicas, entre otras, el establecimiento del Derecho, la protección de la seguridad perso

nal y el orden público, la defensa de los derechos adquiridos, al cuidado de los intereses higiénicos, pedagógicos y político-sociales (15).

Cabría preguntarse si ese orden social justo — que, como finalidad preponderante se le asigna al Estado, presupone la eliminación de la pobreza, que ha sido siempre uno de los grandes azotes de la Humanidad global. La pobreza o la riqueza no están determinadas sólo por eventos exteriores al individuo mismo o, al menos, totalmente ajenos a su voluntad. Quizá, entendido así el problema, — el orden social justo —aquel en que cada individuo participe de los bienes del conjunto en la medida en que haya contribuido a producirlos— implique la supervivencia de — la pobreza, porque está perfectamente claro que no todos los componentes de la comunidad se esfuerzan en evitarla. Entre el límite de la actividad estatal dirigida con la — eficacia deseada a procurar ese orden social justo y la — situación en que la conducta colectiva haga posible la — eliminación de los estados de indigencia, de carencia de lo indispensable para vivir con la holgura mínima, queda todavía un gran espacio por recorrer. Pero ya se está en camino para superarlo.

Una corriente doctrinal moderna muy interesante, con algunos precedentes clásicos, (16) atribuye al Estado la misión de establecer y mantener un orden social justo (17).

Se ha subrayado que el estado social se orienta - hacia la complicación indefinida y la especificación de las necesidades, de las técnicas y de los medios de goce y disfrute que no tienen más límite que la diferencia entre la - necesidad natural y la necesidad artificial (18).

Otra teoría muy extendida, en la que pueden englobarse sin dificultad los diversos puntos de vista aludidos - bien común, seguridad, libertad, protección, justicia social- reconduce todos los fines del Estado a la satisfacción de las necesidades públicas o de carácter general. Y - en este punto no parece haber duda. No se prejungen esas necesidades de un modo concreto, pero se indica que son aquellas que pueden sentir en cada momento histórico y de acuerdo con el grado de evolución social, política, económica o cultural los componentes de la comunidad considerados colectivamente; se trata de necesidades que no pueden ser designadas - o lo serían defectuosamente- si cada uno de los miembros del agregado político-social intentara satisfacerlas - individualmente, bien porque su coste exceda de la capacidad económica del particular, o bien porque la necesidad no sea "divisible"; esto es, porque la necesidad se experimente en común, aunque luego los individuos, "uti singuli", - tengan un convencimiento más o menos claro de las ventajas que representa su satisfacción. El profesor JORDANA DE POZAS indica que las necesidades varían considerablemente en calidad y cantidad y recuerda que sólo un número reducido - son universales y constantes y que las demás aumentan, por

lo común, con la cultura (19). Este es un fenómeno natural. Si imaginamos al hombre en su estado más primitivo no es difícil advertir que dista muy poco de los demás animales, en lo que a sus necesidades primarias se refiere. Sus necesidades básicas se reducen a la conservación de su elemento físico: la restauración de las fuerzas que consume y la defensa contra los ataques del ambiente; esto es, la alimentación, el vestido y el alojamiento. Todas ellas son necesidades de satisfacción individual. La necesidad de los transportes urbanos, de los servicios de correos o de la policía de seguridad no las siente hasta después de bastante tiempo.

La necesidad es el deseo de disponer de un medio duradero adaptado a la consecución de un fin determinado — (20). Para que la necesidad se cualifique como pública ha de llevar en sí la dificultad de su eliminación por actuaciones individuales. Reciben el nombre de "públicas" aquellas necesidades que no son susceptibles de satisfacción si no es conjuntamente por toda la colectividad, por razón de su naturaleza "indivisible" (21). Necesidad pública es todo deseo o interés de un extenso grupo social que es imprescindible satisfacer (22), y que de hecho satisface el Estado — o sus entes auxiliares— en el cumplimiento de una misión colectiva.

Como advierte JORDANA DE POZAS, hay indudablemente una jerarquía de necesidades, desde las primarias o elementales, de las que depende la vida, hasta aquellas otras en que el daño producido por no atenderlas es de carácter cultural o económico (23).

Algunos autores, no obstante las dificultades a que se ha hecho referencia, han ofrecido catálogos de los fines del Estado de cualquier tipo, en un intento de superar la simple indicación de orientaciones, culturales, económicas y sociales, y se ha propuesto una lista de fines que comprende los siguientes: a) orden jurídico (incluido el orden público y la justicia); b) aseguramiento de la seguridad e higiene individual y social; c) asegurar el mayor desarrollo intelectual y el perfeccionamiento moral de los individuos; d) lograr una mayor riqueza nacional y ponerla al servicio de la comunidad; y e) asegurar un mínimo decoroso de vida para todos los individuos, con establecimiento del derecho, no sólo al trabajo, sino también a la subsistencia, cuando no se pueda trabajar (24). Asimismo, se distingue, entre los fines del Estado, los "cometidos esenciales": aquellos que no se conciben sino ejercidos directamente por el Estado (relaciones exteriores, defensa nacional, seguridad interior, actividad financiera); los "servicios públicos": actividades realizadas por el Estado o por su mandato expreso para satisfacer necesidades colectivas impostergables, mediante prestaciones suministradas directa e inmediatamente a los individuos, bajo un régimen de Derecho público; los "servicios sociales": actividades realizadas por los poderes públicos para impulsar el desarrollo de la cultura, la protección de la salud pública, el desenvolvimiento de la previsión social; y, por último, la actividad privada a cargo de las entidades públicas (25). También se clasifican los fines del Estado en las siguientes categorías: esenciales y no esenciales; de conservación y de bie-

nestar; y primarios y secundarios (26), y se advierte que - por ser el Estado, según la terminología escolástica, una - sociedad total e, como dice ZANOBINI, un ente con finalidades generales o indeterminadas, ningún fin social se le puede negar, en principio, (27) y el Estado se halla presente allí donde hay una necesidad humana y una empresa en que el hombre aparece interesado (28).

Sin pretender restarle méritos a los intentos de fijar una lista que recoja exhaustivamente las finalidades del Estado, pues al menos delimitan el problema, entendemos que cada uno de los fines que se señalan por la doctrina es de tal amplitud e, incluso, vaguedad que no descubre efectivamente en qué ha de consistir su realización concreta. La salud, la educación y la promoción de la riqueza, por ejemplo, son conceptos tan elásticos que pueden ir desde el simple botiquín, la escuela primaria en las ciudades o la defensa policial de la propiedad privada, hasta la instalación de grandes y numerosas clínicas y hospitales, Universidades, créditos, dirección técnica y hasta reformas agrarias, tributarias e de otra índole y, además, las clasificaciones y catálogos corren el riesgo de omitir cosas importantes. Desde el cuidado de los abastecedores hasta la protección del arte, no ha existido ningún fin que ocasionalmente no haya sido perseguido por las asociaciones políticas (29).

Toda persona que construye una filosofía política tiene una idea de las finalidades del Estado y de la "vita

bona" y, al menos, una débil esperanza de realizarlas; de otro modo, no se dedicaría a la filosofía política (30).

A nuestro juicio y como elemento orientador, es suficiente, en el terreno de la teoría, con atribuir al Estado la finalidad de satisfacer las necesidades públicas, como propósito en blanco a rellenar de contenido de acuerdo con las circunstancias de todo orden que concurren en cada momento y que pongan de manifiesto, no sólo cuáles son esas necesidades concretas, sino también los medios de que ha de disponer el Estado para eliminarlas, ya que aquéllas no son susceptibles de improvisación.



NOTAS CORRESPONDIENTES AL CAPITULO II

- (1) STEIN Y MEUCCI, mencionados por GASCON Y MARIN, J.: Op. cit., tomo I, pág. 37, nota.
- (2) FORSTHOFF, E.: Op. cit., pág. 13.
- (3) GARRIDO FALLA, F.: "Tratado ...", vol. II, Madrid, 1962 pág. 109 y ss.
- (4) GUAITA, AURELIO: "Derecho administrativo especial", vol. I, 2ª edición, Zaragoza, 1965, pág. 11 y nota 1, en la que cita varias sentencias en este sentido, concretamente una de 29 de septiembre de 1959; ROYO-VILLANOVA, ANTONIO: "Elementos de Derecho administrativo", 25ª edición, Valladolid, 1960, tomo I, pág. 333; BIELSA, RAFAEL: "Ciencia de la Administración", Editorial Depalma, Buenos Aires, 1955, pág. 65; LOPEZ RODO, LAUREANO: "La Administración pública y las transformaciones socioeconómicas", en Estudios Administrativos, B.O.E., Madrid, 1963, pág. 80 y ss.
- (5) VILLAR PALASI, JOSE LUIS: "La actividad industrial del Estado en el Derecho administrativo", en R.A.P. número 3, septiembre-diciembre de 1950, pág. 53 y ss.
- (6) VILLAR PALASI, JOSE LUIS: "La actividad industrial del Estado en el Derecho administrativo", en R.A.P. número 3 septiembre-diciembre de 1950, pág. 33 y ss.; JORDANA DE POZAS, L.: "El problema de los fines de la Administración", cit.; GARCIA-THREVIJANO FOS, JOSE ANTONIO: "Aspectos de la Administración económica", en R.A.P. número 12 septiembre-diciembre de 1953, pág. 11; GUAITA, A.: Op. cit., vol I, pág. 12.
- (7) GARRIDO FALLA, F.: "Tratado ..." cit. vol. II, pág. 110 y ss.
- (8) ROUSSEAU, JUAN JACOBO: "El Contrato Social", Madrid 1880, Lib. II, cap. I, pág. 34 afirma, dentro de esta corriente que "el fin del Estado, según su institución, es el bien común". HUME, DAVID: "Ensayos políticos", Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1951, pág. 38, dirá que el bien público es, o debe ser, el único objeto del gobierno interior de un Estado. ORTIZ DIAZ, JOSE: "El bien común y la Administración Pública" en "Estudios dedicados al Profesor García Oviedo". Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1954, volumen I, pág. 466, dice que el bien común consiste "en la perfecta suficiencia de vida, en el establecimiento de aquel supuesto de condiciones que hagan posible la práctica de la virtud".



- (9) JORDANA DE POZAS, L.: "El problema de los fines de la Admón.", cit.
- (10) Id. id.
- (11) MILL, JOHN STUART: "El Utilitarismo", Aguilar, Buenos Aires, 1960, págs. 19 y 20.
- (12) GASCON HERNANDEZ, J.: "Los fines de la Administra- -- ción", cit.
- (13) MOONEY, J.D.: "Principios de Organización", I.E.P. Ma-  
drid, 1958, pág. 108 y ss.
- (14) SCHMITT, CARL: "El concepto de la política", en "Estu-  
dios Políticos", traducción de Francisco Javier Con-  
de, Editorial Cultura Española, Madrid, 1941, págs.-  
142-143.
- (15) WEINER, M.: Op. cit., tomo I, pág. 664.
- (16) OLIVAN, A.: Op. et. loc cit. indicaba como objeto de  
la Administración satisfacer las necesidades interio-  
res de la sociedad, la vigilancia sobre sus intere-  
ses y el ordenado manejo de sus negocios en la inten-  
ción del mejor estar de los asociados.
- (17) GARRIDO FALIA, P.: "Tratado ..." cit., Vol. II, pág. -  
110 y ss.; FORSTHOFF, E.: Op. cit., pág. 15, 16, 109  
y ss.
- (18) HEGEL, J.G.F.: "Principes de la Philosophie du Droit"  
Collection Idées. Editions Gallimard. Saint-Amand, -  
1940, pág. 227.
- (19) JORDANA DE POZAS, L.: "Ensayo de una teoría del Fomen-  
to en el Derecho administrativo", en Revista de Estu-  
dios Políticos número 48, noviembre de 1949.
- (20) VITO, FRANCESCO: "Economía política", Madrid, 1950, -  
pág. 219.
- (21) Id. id., pág. 226.
- (22) JORDANA DE POZAS, L.: "El problema de los fines de la  
Administración", cit.
- (23) JORDANA DE POZAS, L.: "El problema de los fines ..." -  
cit.
- (24) GASCON HERNANDEZ, J.: "Los fines de la Administración"  
cit.



- (25) SAYAGUES LASO, ENRIQUE: "Tratado de Derecho administrativo", Montevideo, 1959, Vol. 1, pág. 55 y ss.
- (26) GARCIA-TREVIJANO ROS, J.A.: "Aspectos de la Administración económica", cit. ZAFRA VALVERDE, J.: Op. cit pág. 594, habla de fines inmediatos y mediatos o de fines instrumentales y últimos.
- (27) JORDANA DE POZAS, LUIS: "El problema de los fines.." cit.
- (28) GASCON HERNANDEZ, JUAN: "Los fines de la Administración", cit.
- (29) WEBER, M.: Op. cit., tomo I, pág. 44.
- (30) WALDO, DWIGHT: "Teoría política de la Administración pública", Editorial "Tecnos, S.A.", Madrid, - 1960, pág. 105.



### CAPITULO III

#### MEDIOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Después de examinar brevemente en el capítulo anterior diversos puntos de vista con respecto a los fines del Estado, habíamos llegado a admitir la validez de la fórmula abstracta que señala como objetivo y razón de ser del Estado la satisfacción de las necesidades públicas, en cuanto deseos o apetencias humanas sentidos colectivamente, de modo que si no fueran eliminados se producirían graves males (1).

Para conseguir este propósito, único en su formulación pero múltiple e ilimitado en sus realizaciones concretas, la Administración, como instrumento del Estado, desarrolla un conjunto de actividades de muy variado orden que son susceptibles de ser consideradas bajo diferentes aspectos (2), pero para nuestro objeto y con el propósito de no alargar demasiado con cuestiones marginales el estudio del tema del presente capítulo, estimamos suficiente con fijar la atención tan sólo en la forma que adopta la actividad administrativa.

Al aparecer el "ius politiae", comprendía éste la totalidad de la actividad administrativa (3) e incluso la del gobierno del Estado (4); más tarde, el acento de

aquella, para algunos autores como DUGUIT, JEZE y hasta HAURIUO (5), incidirá sobre el servicio público; después, la teoría divulgada por ORLANDO catalogará la actividad administrativa en alguna de las dos formas anteriormente citadas --policía o servicio público--, aunque se las denomine, respectivamente, actividad jurídica y actividad social, función pública y servicio público, o Administración soberana y Administración industrial o económica, según la terminología frecuente en la doctrina alemana (6). Algún autor actual clasifica todavía los medios de la Administración, o formas de la actividad administrativa, en las dos modalidades clásicas de prescripciones --policía-- y gestión --servicio público--, aunque reconozca que la bipartición es insuficiente y la complete con la ayuda o colaboración de la Administración con los particulares y con la llamada empresa pública (7).

Sobre la base de que la actuación administrativa constituye en cierto modo una forma de intervención estatal, se llega, según una dirección doctrinal iniciada por PRESUTTI, a la clasificación tripartita de la actividad administrativa en policía, fomento y servicio público (8), pero recientemente se ha sostenido que estas tres formas del comportamiento administrativo hay que añadir un nuevo concepto: la noción de gestión económica, pues las prestaciones de la Administración divergen en prestaciones efectuadas "uti singuli" o "uti

universal" y, a su vez, aquéllas en prestaciones de servicios --servicio público-- y prestaciones de bienes --gestión económica--, que suponen, estas últimas, la dación de bienes al mercado y no la prestación de un servicio a los administrados (9).

GARRIDO FALLA (10) acepta la división tripartita de las formas de la actividad administrativa, a las que denomina actividad de coacción --policía--, de estímulo o persuasión --fomento--, y de prestación --servicio público--, y las considera como agotadoras de todos los medios posibles de intervencionismo. También se habla de acción persuasiva, que se basa en la eficacia convincente de las razones; de acción sugestiva, que se realiza mediante la excitación de reflejos condicionados a impulsos irracionales, y de acción coactiva, que se funda en la capacidad de privar forzosamente de un bien al destinatario de tal acción o actividad (11).

La gran variedad de medios que utiliza la Administración para lograr la satisfacción de las necesidades colectivas es clasificada por JORDANA DE POZAS (12) en cuatro grupos: legislación, policía, fomento y servicio público, que nosotros aceptamos aquí, aun cuando GARRIDO FALLA entienda que si el cumplimiento de las normas establecidas por vía legislativa exige algún tipo de actividad administrativa, ésta será reconducible a alguna de las otras tres formas (13).

A continuación vamos a examinar cada uno de estos cuatro medios o formas de la actividad administrativa a que acabamos de referirnos.

a) Medio normativo.

Formalmente, la legislación no es de la competencia administrativa, sino del parlamento; mas, en sentido material, la Administración legisla abundantemente, pues dicta normas obligatorias con carácter general, no sólo cuando el poder ejecutivo lo hace por decreto —como legislación de urgencia o en virtud de una delegación de poderes—, sino cuando, en su actividad ordinaria, —promulga reglamentos administrativos que no desarrollan ninguna ley formal. Pero si tomamos la palabra "administración" en sentido lato, aun podríamos comprender dentro de su concepto todas las funciones del Estado, según se deduce, sin forzar demasiado su significado, de su agendancia etimológica "servir". Así entendido, el Estado "sirve" a la comunidad mediante el establecimiento de normas jurídicas. Si se examinan los actuales perfiles del Estado y se hace abstracción de sus caracteres bajo el absolutismo para que no condicionen nuestro razonamiento no será difícil llegar a la conclusión de que la teoría de la división de poderes no pasa de ser una figura declamatoria; hay una división de funciones e, más concretamente, de trabajo. El hecho de que en un país ha

ya organismos encargados, por ejemplo, de la construcción y reparación de caminos y otros que tienen encomendada la instrucción primaria, de forma que unos no se inmiscuyan en el cometido de los otros, no es suficiente para afirmar que hay un poder de obras públicas y un poder de enseñanza. Se dirá que en estos casos no se trata, desde luego, de poderes, sino de competencias. La idea de la división de poderes como forma de equilibrio político ofrecida por MONTESQUIEU (14) y prestigiada por su inclusión en la Constitución de los Estados Unidos de América del Norte, de 1787 (15), no pasó nunca de ser una aspiración de los teóricos de la política, vinculada, consciente o inconscientemente, al recuerdo de la época en que el poder político se transmitía por sucesión hereditaria y con él la soberanía, como una forma de propiedad implícita en la definición de aquella ofrecida por BODINO (16). Pero las circunstancias han cambiado tanto desde la primera mitad del siglo XVIII, que se han debilitado las razones que invitaban a defender unos principios que en la práctica cotidiana del Estado de hoy carecen de vigencia efectiva, -- pues ni el poder político se hereda, ni la soberanía se confunde con la propiedad, ni, dada la extraordinaria complejidad de la vida actual, que exige imperiosamente la presencia del técnico, del especialista, es realizable ya el poder absoluto del signo paternal y providencialista -- de otras épocas, pues aun cuando las oportunidades teóri-

cas para la tiranía o la oligarquía son mayores que en ningún otro momento histórico anterior por las posibilidades de concentrarse en muy pocas manos fabulosos medios de dominación, en la práctica debe confiarse en que ello quede eliminado, como situación política permanente, por varias y muy complicadas razones surgidas de la triple revolución industrial, ideológica y política del siglo XVIII y de las condiciones ambientales creadas por aquéllas (17).

Hoy el poder ejecutivo ha suplantado al príncipe absoluto, del que no ha heredado nada más que el acomodo — en la cima del poder de decisión, aunque con un signo totalmente diferente, tanto en su enfoque y concepción como en su realización efectiva, pues pesa sobre él la responsabilidad de la gestión total del Estado en su condición de instrumento al servicio de la comunidad. La Administración en todos los países es, "de facto", la totalidad del Estado; la prosperidad colectiva que se le encomienda alcanzar y el orden social justo que se espera que establezca y mantenga serían imposibles de lograr o, al menos, muy difíciles de conseguir, si la iniciativa y la total realización no partiera de un centro unificado. El poder ejecutivo, asistido por una formidable burocracia, no sólo legisla por su cuenta, sino que tiene la iniciativa de la ley formal (18), la elabora —salvo en los retoques— e, incluso, la promulga (19). El parlamento (del inglés, por ejemplo, forma parte el gobierno (20)) que, no obstante las comisiones espe-



cializadas de que pueda estar asistido, desconoce corrientemente las necesidades reales de la colectividad y, más aún, los medios adecuados para satisfacerlas, no es probable que lleve a cabo por sí mismo una labor verdaderamente eficaz en este sentido y en la mayor parte de los países está, siquiera sea indirectamente, condicionado por el poder ejecutivo (21). Una Ley puede ser, además, irreprochable en su estructura y totalmente irrealizable en la práctica. Por otra parte, es notoria la influencia del poder ejecutivo sobre el judicial (22), no obstante su especialización e independencia desde la época del "ius politiae" (23), no sólo mediante el nombramiento de funcionarios y del ministerio fiscal e, incluso, de la revisión en último extremo de sus decisiones más trascendentales, - por medio del ejercicio del derecho de gracia, las amnistías y los indultos, sino también, de modo directo e indirecto, a través de la propia legislación formal y material, dictada o inspirada por el dinámico poder ejecutivo que se mueve en un mundo en incesante transformación y - que corrige y adapta a las situaciones creadas por las necesidades de cada día la rigidez propia del judicial y su tendencia al formalismo.

Vistas las cosas con el realismo con que aparecen en la vida práctica actual de los países, no hay inconveniente en admitir que uno de los medios utilizados por la Administración pública para el cumplimiento de su cometido es el normativo, pues aun cuando se respete la

terminología clásica e incluso se acepte la vigencia de la idea de la división de poderes, la actividad legislativa material de la Administración, con independencia - de la que desarrolle para el cumplimiento de las normas emanadas del parlamento, es de tal volumen e importancia que no merece ser infravalorada.

Cabe, desde luego, objetar, con algún autor - (24), que la actividad desplegada por la Administración, en el caso de que sea necesaria alguna, para el cumplimiento de las normas establecidas por vía legislativa - es reconducible a la de policía, a la de fomento o a la de servicio público, como constitutivas de la totalidad de las posibilidades de actuación administrativa, según se afirma, pero es evidente que aquí no nos referimos a la actividad adjetiva, complementaria o auxiliar, derivada de la pura ejecución de las leyes formales, sino a la fundamental y originaria de dictar normas jurídicas de obligatoriedad general, que no sean mero desarrollo e - aclaración de otras de superior jerarquía. El contenido del Código de la Circulación, por ejemplo, puede ser y - es de naturaleza policial; con él la Administración se - autolimita, se marca un programa de comportamiento en materia de tráfico viario, pero al mismo tiempo señala una pauta para la conducta del administrado, a quien se le - reconocen unos derechos subjetivos a la obtención de permisos para conducir automóviles o para la circulación de

vehículos de motor, que la Administración, siempre que el particular cumpla los presupuestos establecidos, no puede lesionar ni desconocer. Las normas no estrictamente coactivas dictadas por la Administración pública, y aún aquéllas, son un servicio que se presta a la comunidad en una época en que el comportamiento del cuerpo social ha de estar necesariamente disciplinado, tanto en beneficio de la colectividad como un todo, como en el de cada uno de los individuos particulares que la constituyen.

b) Medio de policía.

Literalmente, "policía" significa tanto como Estado o lo que se refiere a éste, a la ciudad o a la "polis" (25).

La doctrina ha mostrado, con respecto al concepto de "policía", una gran disparidad de criterios, pues mientras para algunos autores, como LOTZ, JUSTI o LONING, todo lo que no estuviera relacionado con el ejército, la justicia o la hacienda eran, en el interior, asuntos de policía, para otros se reducía a la forma jurídica de prestar los servicios públicos (26).

El término "policía" aparece en el lenguaje jurídico francés en el siglo XIV referido al fin y a la actividad del Estado y pasa a Alemania al concluir el siglo siguiente bajo la expresión de "ius politiae"

para designar el conjunto de los derechos de soberanía de los príncipes territoriales, que se convierten en titulares del poder público absoluto. Se tiene por la obra más antigua sobre la materia el "Traité de la Police", comenzado a publicar por De la Mare en París, en 1715 (27). Policía y gobierno del Estado llegaron a identificarse; pero como al final de la Reforma empezaron a desprenderse - del concepto de policía ciertas funciones del Estado, como la justicia, la política exterior y las cuestiones de guerra y hacienda, los "asuntos de policía" quedaron reducidos a los de gestión discrecional no comprendidos en las actividades independizadas y que representaban la misión propia del gobierno. Más tarde, con el triunfo de la teoría científica del Derecho natural, recogida en la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, el poder público y la policía quedan reducidos a la protección jurídica y a la garantía de la seguridad (28) y es el antecedente de la moderna Administración (29).

La vinculación del concepto de policía a la existencia de la Administración pública hace que aquél se amplíe o se restrinja con el de ésta. La idea de policía, en la forma dada por el Derecho administrativo liberal, - no es originaria sino, como se ha afirmado, polémicamente concebida frente al Estado-policía, en el que comprendía la totalidad del poder público concentrado en manos del príncipe absoluto, incluidas las medidas de fomento (30).



La actividad del "Polizeistaat" es unas veces política y otras administrativa, sin que haya ningún criterio objetivo ni subjetivo que permita diferenciarlas. Los actos del príncipe y de sus funcionarios se extienden a lo largo de todo el cometido del Estado (31). En este sentido amplio y desde un punto de vista dinámico, policía equivale a Administración, si bien, como ha señalado algún autor, el concepto de policía así entendido resulta completamente inútil y se ha limitado su significación a un sector de la actividad administrativa interior, cualificada especialmente por su contenido, y que se destaca por sus medios y por sus fines de la totalidad del quehacer de la Administración pública, para definirla como aquella forma de actuación administrativa que, mediante la amenaza o el empleo de la coacción, persigue la prevención o desviación de los peligros o perturbaciones del orden (32), sin perjuicio de que éste se concrete, pues el orden público, como el interés de la misma naturaleza, son nociones abstractas que pueden recibir una interpretación diversa según las circunstancias (33).

Ya en este ámbito restringido, la policía ha sido definida por SANTI ROMANO, en una fórmula de gran aceptación, como "la actividad administrativa que, por medio de limitaciones eventualmente coactivas de la actividad privada, se dirige a prevenir los daños sociales que de esta última puedan derivarse" (34).

El Código penal republicano francés, de 3 de -  
brumario del año IV, asigna a la policía las funciones -  
de mantener el orden público, la libertad, la propiedad  
y la seguridad individual (35), y dentro de esta misma -  
línea se dirá que la policía administrativa es el conjun-  
to de las intervenciones de la Administración que tien-  
den a imponer a la libre acción de los particulares la -  
disciplina exigida por la vida en sociedad (36).

Para GARRIDO FALLA la policía es el conjunto -  
de medidas coactivas arbitradas por el Derecho para que  
el particular ajuste su actividad a un fin de utilidad -  
pública (37), o también con más precisión y en armonía -  
con las definiciones de JORDANA DE POZAS y ENTRENA CUES-  
TA, como aquella actividad desarrollada por la Administra-  
ción en el ejercicio de sus propias potestades con la -  
que, para garantizar el mantenimiento del orden público,  
limita los derechos de los administrados mediante el em-  
pleo de la coacción sobre los mismos en caso necesario -  
(38).

Mediante la actividad de policía la Administra-  
ción limita, en general, la de los particulares e admi-  
nistrados. La característica más acusada de los medios -  
de policía es su aspecto prohibitivo: evitar que el admi-  
nistrado realice aquellos actos que en un momento dado -  
se consideran nocivos para el bien público o, incluso, -  
que practique otros que no le contradigan pero que los -  
lleve a cabo de forma distinta de la señalada por la Ad-

ministración. La actividad de policía se pone de manifiesto, fundamentalmente, a través de autorizaciones, órdenes y prohibiciones (39).

o) Medio del servicio público.

La Administración, para el cumplimiento de los fines del Estado, además de ofrecer a los administrados, mediante el establecimiento de normas jurídicas, pautas de comportamiento, de ordenarles o prohibirles actuar en determinado sentido y de estimularles para que lo hagan en la dirección que se estime favorable a los intereses de la comunidad, según veremos más adelante, toma asimismo a su cargo directamente la satisfacción de ciertas necesidades colectivas a través de la actividad llamada de "servicio público" y también, con igual carácter o con ligeras variantes de matiz, "actividad de prestación" (40), "actividad social" (41), "asistencia vital" (42), e, incluso, "Administración industrial o económica" (43).

La noción de "servicio público" es de tal importancia que un gran sector de la doctrina, particularmente francesa --DUGUIT, HAURIOU-- ha llegado a considerar a la Administración como un gran conjunto o como una federación de servicios públicos (44), y se opina, según JESS, que la expresión "servicio público" comprende todo el Derecho administrativo, del que es piedra angular (45). Pero aun cuando sea algo exagerada esta afirmación para la

concepción actual, responde, sin embargo, a la significación etimológica de la palabra "administración" que, como se ha indicado, equivale a "servir". La Administración pública justifica su existencia en cuanto instrumento dirigido, mediante un complejo de prestaciones, de servicios a los particulares, a la realización de los fines del Estado, aun cuando ello le consiga no solo en virtud de los llamados en sentido técnico "servicios públicos", sino a través de todas y cada uno de los distintos medios o formas de actuación a que se ha aludido.

Desde un punto de vista económico, se ha dicho que el servicio público hay que referirlo inevitablemente a las necesidades inmateriales de interés general, con la exclusión de la satisfacción de aquellas de tipo material, tales como la alimentación, el vestido y todas las que desembocan en el consumo de bienes, hasta entender por servicio público, en esta acepción, la actividad encaminada a satisfacer necesidades inmateriales solicitada de una manera permanente, como los servicios de transporte, las comunicaciones del pensamiento o el consumo de agua, energía y luz. Para que haya servicio público se exige además, bajo este concepto, que la iniciativa privada sea incapaz de asegurar a la colectividad la satisfacción de las expresadas necesidades a causa del exceso de gastos, de la cuantía de las inversiones de primer establecimiento, o porque no sea posible asegurar la rentabi-



lidad de la empresa debido a que el precio de coste supere al de venta (46). Con respecto al interés general un importante sociólogo clásico había advertido que su noción "ne serait pas intelligible sans celle de l'intérêt particulier, puisque la première résulte seulement de ce que - la seconde offre de commun chez les divers individus" (47).

Sin embargo, la Administración no limita su actividad positiva en este aspecto a la prestación de los servicios públicos entendidos en el sentido clásico, sino que amplía y desborda aquella noción y actúa en el campo de lo económico, en el que tradicionalmente era neutral, y regula la producción y la distribución de una multitud de bienes importantes para el desenvolvimiento de la comunidad (48).

FORSTHOFF propone expresar el concepto clásico francés de servicio público con la fórmula "asistencia vital", a que se ha hecho referencia, cuyo ámbito excede de los límites del Derecho administrativo, para englobar todas las prestaciones llevadas a cabo por la Administración en favor de los particulares, con independencia de que sean o no vitalmente necesarias, y después de señalar que el hombre moderno se halla tan vinculado a determinadas prestaciones --agua, gas, electricidad, transportes-- que no dispone de margen alguno para elegir las o rechazar las, afirma que la Administración pública no tiene por qué limitarse a la satisfacción de las necesidades elementales del hombre (49).

Nuestra jurisprudencia ha entendido por servicio público la actividad que tiene por objeto directo e inmediato la satisfacción de una necesidad pública (50).

El servicio público —como actividad desarrollada en beneficio de la colectividad— empieza a manifestarse tímidamente, en una prolongada fase de inorganización, circunscrito a un número mínimo de prestaciones intermitentes que desbordaban las posibilidades, la capacidad e el interés de la iniciativa privada, hasta estabilizarse y desembocar en un conjunto de medios reales y personales articulados en una normativa específica, fundamentalmente de Derecho público, aunque se admita que parte de la actividad correspondiente se desarrolle conforme al Derecho privado (51). En su época de madurez, el servicio público, formalmente considerado, es definido por HAURIOU como "servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para satisfacción de una necesidad pública y por organización pública (52), a lo que añade GASCON Y MARIN el requisito de un régimen jurídico especial, pero entiende que no es necesario que el servicio sea prestado por una organización pública, ya que puede serlo por particulares, aunque intervenido por una autoridad pública (53).

GARRIDO FALLA define el servicio público como la acción administrativa que tiende a la satisfacción de necesidades colectivas por sí misma, mediante órganos, —

directos o indirectos, creados al efecto por la propia - Administración y con exclusión de los particulares e en concurrencia con los mismos (54), y para RIVERO es, en sentido orgánico, un conjunto de agentes y de medios que una persona pública afecta a una misma tarea y, en sentido funcional, una actividad de interés general que la Administración se compromete a asumir (55). También se ha dicho que hay tantas nociones de servicio público como autores se han ocupado de ello, aunque fuera incidentalmente.

La utilidad pública o en interés colectivo que la Administración pretende proporcionar o favorecer, respectivamente, a través del servicio público es en todo caso, para el beneficiario, de orden económico e patrimonial, directa o indirectamente, en sus consecuencias inmediatas, sin perjuicio de que tenga efectos secundarios, acaso más importantes, determinadores de su implantación, y esta característica, que se omite en las definiciones aunque palpita en ellas como elemento que se da por supuesto, es la nota discriminatoria más importante del servicio público con respecto a los demás medios, particularmente el de policía, empleados por la Administración pública para el cumplimiento de los fines del Estado, pues aquélla actúa —o debe actuar— siempre movida por el interés general y nunca con intención de perjudicarlo o de favorecer premeditadamente el de un individuo

aislado, el de un grupo o el de una clase. Al utilizar un servicio público el administrado obtiene siempre e inmediatamente una ventaja económica. En efecto, tanto si nos referimos a las prestaciones más características —enseñanza, transportes, sanidad, comunicaciones, alumbrado, combustibles, energía— como si ampliamos la noción a todo lo relacionado con abastecimientos, e incluso al registro civil e hipotecario, advertiremos enseguida su impacto patrimonial, pues hemos de pensar en las condiciones de vida y en la Administración que encuentra el hombre de nuestra época al nacer y no en la evolución histórica de las instituciones administrativas, que sirve más para comprenderlas que para medir su eficacia. El hombre, al incorporarse a la colectividad, trae consigo un número muy reducido de necesidades y —todas de satisfacción individual, según tendremos ocasión de advertir en otro lugar del presente trabajo, pero se encuentra con una gran cantidad de ellas preformadas, a las que accede por el hecho simple de vivir en común y las siente conjuntamente con los demás individuos que integran la comunidad a que pertenece. Si suponemos que en un momento cualquiera se suspenden o desaparecen los servicios públicos y admitimos que las necesidades que cubrían eran imprerrogables sin ocasionar mayores trastornos, podremos admitir también que los individuos procurarían satisfacerlas por sí mismos, al



menos entretanto no reajustaran su existencia a la nueva situación. Y esto pone de relieve que el primer efecto - de la ausencia de prestaciones a cargo de la Administración sería de orden económico.

Para la doctrina científica moderna, la actividad administrativa que se califica como servicio público es la dirigida a procurar utilidad a los particulares - (56), con independencia del régimen jurídico a que se ha lle sometida. Los requisitos de continuidad y regularidad que se destacaban en las definiciones clásicas, más que esenciales a la actividad en sí misma y, por ello, - al propio concepto de servicio público, son predicables de las necesidades colectivas que, una vez surgidas, permanecen y demandan ser satisfechas sin interrupción, pero no habría inconveniente en admitir la existencia de - una aptencia sentida en común de duración episódica o temporal que fuera eliminada por la Administración, por razones estrictas de interés general y no por motivos - fiscales o de otro orden, sin que por ello la actividad desarrollada, directamente o en concurrencia con los particulares y sometida a normas de Derecho público, de Derecho privado, o de ambos, dejara de encuadrarse en el - concepto de servicio público, entendido, según se ha dicho, como quehacer dirigido a procurar utilidad a los - particulares.

d) Medio de fomento.

El fomento es, en el orden que hemos elegido - en esta exposición, la última de las formas susceptibles de adoptar el comportamiento de la Administración pública para la consecución de los fines del Estado.

Mediante el fomento, también llamado acción o actividad de "propulsión" (57), la Administración estimula, apoya o invita a los particulares, con el propósito de que éstos realicen aquellas actividades, de cualquier orden, que los poderes públicos consideran, en un momento dado, de utilidad general. Mas para conseguir la cooperación de los ciudadanos, la Administración ha de dirigirse a ellos, bajo este aspecto, de forma sugestiva. Esta exigencia pone de manifiesto la importancia que para la utilización eficaz de las técnicas de fomento tiene el factor psicológico, según trataremos de poner de relieve en el lugar oportuno.

El "modus operandi" de la Administración pública en el cumplimiento de su cometido puede adoptar, pues, varias formas, que hemos reducido a cuatro: normativa, - de policía, de servicio público y de fomento.

Naturalmente, cada uno de estos medios no es incompatible con los demás, incluso para la consecución de un mismo fin en algunos casos, ni es probable que la Administración pueda valerse de uno solo de ellos con exclusión de los otros, sino que, de ordinario, los utilizará

simultáneamente, de acuerdo con los fines que pretenda alcanzarse y con las ideas político-económicas imperantes. Si se tiene en cuenta la amplitud del concepto de interés general y la variedad de las necesidades colectivas habrá motivos para creer que sería muy difícil obtener aquél y satisfacer éstas a través de un solo medio de los indicados. Por otra parte, las necesidades públicas no son todas de igual naturaleza, urgencia, importancia y realización. Hay algunas necesidades que exigen para su satisfacción adecuada el servicio público; para eliminar otras puede ser suficiente con el simple estímulo. Se puede admitir perfectamente, sin embargo, la preferencia de un medio en relación con el empleo de los demás, como característica del régimen político existente: en uno de tipo liberal, inhibicionista, predominaría el medio normativo; en un régimen autoritario, el de policía; en un régimen socialista, planificador o intervencionista, el de servicio público. Pero en todos ellos, en mayor o menor grado, aparecería empleado el medio de fomento, como complementario de los otros tres, según nos proponemos demostrar a través del estudio de sus antecedentes históricos.

Y vamos a pasar inmediatamente a examinar el último de los medios indicados, que intencionadamente hemos dejado para el final, al objeto de enlazar las nociones que hemos adelantado con el estudio más amplio del mismo, pero no porque al fomento le corresponda el último lugar

en la escala jerárquica de los medios o formas de la actividad administrativa, pues ya se ha llamado la atención -- sobre el hecho de que todos ellos, además de intercambiables, son de aplicación simultánea, y el empleo de unos u otros es un problema de oportunidad o de punto de vista,-- condicionado siempre por la naturaleza de la necesidad -- que se trate de satisfacer, aunque habrá casos en que no -- será fácil encontrar el medio adecuado, pues la Política --y la Administración pública forma parte de ella-- no es, ni remotamente, una ciencia matemática que ofrezca fórmulas seguras para la resolución de todos los problemas sin riesgo de incurrir en errores (58).



NOTAS CORRESPONDIENTES AL CAPITULO III

- (1) JORDAN DE POZAS, L.: "Ensayo de una teoría del Fomento ...", cit.
- (2) GASCON Y MARIN, J.: Op. cit., tomo I, pág. 176 y ss., hace referencia a las opiniones clásicas que distinguen entre actividad jurídica, técnica y hasta social; GARRIDO FALLA, F.: "Tratado ..." cit. vol. II, pág. 115 y ss., estudia la actividad administrativa desde los puntos de vista de su contenido, su forma, su exigibilidad y su régimen jurídico.
- (3) VILLAR PALASI, J.L.: "La actividad industrial ..." cit.
- (4) FLEINER, F.: Op. cit., pág. 310.
- (5) Mencionados por GASCON Y MARIN, J.: Op. cit., tomo I, pág. 36 y 226 y ss.; GARRIDO FALLA, F.: "Tratado ..." cit. vol. II, pág. 285 y ss.
- (6) GARRIDO FALLA, F.: "Tratado ...", cit., vol. II, pág. 118 y ss.
- (7) RIVERO, JEAN: "Droit administratif", 2e edition, Dalloz, Paris, 1962, pág. 253 y ss.
- (8) GARRIDO FALLA, F.: "Tratado ..." cit., vol. II, pág. 119 y ss.
- (9) VILLAR PALASI, J.L.: "La actividad industrial..." cit.
- (10) "Las empresas públicas", en "La Administración pública y el Estado contemporáneo", I.E.P., Madrid, 1961, - pág. 117; "Tratado ...", cit. vol. II, pág. 124 y ss.
- (11) ZAFRA VALVERDE, J.: Op. cit., pág. 56 y ss. y 220.
- (12) "Ensayo de una teoría del Fomento ...", cit.
- (13) GARRIDO FALLA, F.: "Tratado ...", cit., vol. II, pág. 120; id. id.: "Las empresas públicas", cit. pág. 117.
- (14) MONTESQUIEU: "Esprit des lois", libre ensiène, chapitre VI, "De la constitution d'Angleterre", Paris, -- 1845, pág. 128 y ss. En la pág. 129 de esta obra se

lee: "Tout serait perdu si le même, ou le même corps des principaux, ou de nobles, ou du peuple, exerçait ces trois pouvoirs: celui de faire des lois, celui d'exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers".

(15) Arts. 1º, 2º y 3º.

(16) SCHMITT, CARL: "Teología política", en "Estudios políticos", cit., pág. 40, dirá que el concepto de soberanía en BODINO, como "la puissance absolue et perpétuelle d'une république", se resuelve en un poder de decisión para casos excepcionales.  
ROUSSEAU, JUAN JACOBO: "El Contrato Social", Madrid, 1880, pág. 34, Lib. II, Cap. I, dice que "la soberanía es el ejercicio de la voluntad general".

(17) HOBSBAWN, ERIC J.: "Las revoluciones burguesas", Ediciones Guadarrama, Madrid, 1964, pág. 77 y ss.; VAL-JAVEC, FRITZ: "Historia de la Ilustración en Occidente", Ediciones Rialp, Madrid, 1964, págs. 24, 26, 96 y ss. y 234 y ss.

(18) Arts. 82 y 99 de la Constitución de la República Democrática Alemana, de 7 de octubre de 1949; art. 76 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, de 8 de mayo de 1949; art. 27 de la Constitución de Bélgica, adoptada en 7 de febrero de 1831 y modificada en 7 de septiembre de 1893, en 15 de noviembre de 1920, en 7 de febrero, 24 de agosto y 15 de octubre de 1921; art. 52, número 1, de la Constitución checoslovaca, de 11 de julio de 1960; arts. 17, número 2, y 21 de la Constitución de Dinamarca, de 5 de junio de 1953; art. 39 de la Constitución francesa, de 4 de octubre de 1958; art. 23 de la Constitución griega, de 1 de enero de 1952; art. 71 de la Constitución italiana, de 27 de diciembre de 1947; arts. 68 y 86, 4º, de la Constitución argentina, de 1 de mayo de 1853, reformada y proclamada vigente en 27 de abril de 1956; arts. 51, número 3, 55 y 77 de la Constitución del Paraguay, de 10 de julio de 1940; art. 55 número 2, de la Constitución de Ghana, de 29 de junio de 1960; art. 91 de la Constitución turca vigente y art. 14 de la Constitución de Guinea.

(19) Art. 22 de la Constitución danesa; art. 10 de la Constitución francesa, de 4 de octubre de 1958; art. 4º del "Parliament Act 1911", británico; art. 86, 4º, de la Constitución argentina; art. 73 de la Constitución italiana; art. 9 de la Constitución húngara, de 31 de enero de 1946; art. 36 de la Constitución griega.

ga; art. 1º, sección 7ª, número 3, de la Constitución norteamericana; art. 93 de la Constitución turca; art. 89, número 1, de la Constitución mexicana; art. 51, apartado 3), de la Constitución del Paraguay; art. 40 de la Constitución de la República Popular de China, de 20 de septiembre de 1954; art. 74 de la Constitución japonesa, según la reforma aprobada en 3 de noviembre de 1946; art. 24, número 1, de la Constitución ghanesa; art. 82 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania; art. 69 de la Constitución belga; art. 62, número 4 de la Constitución de Checoslovaquia; art. 71, número 2, de la Ley Constitucional de la República Federal Yugoslava, de 13 de enero de 1953; arts. 81, número 9, y 98 de la Constitución portuguesa, de 11 de abril de 1933, modificada en 11 de junio de 1951 y 29 de agosto de 1959.

- (20) VERNEY, DOUGLAS V.: "Análisis de los sistemas políticos". Editorial Tecnos, S.A. Madrid, 1961, pág. 30 y ss. y 36 y ss.
- (21) Art. 81, apartados 2), 3), 4), 5) y 6), de la Constitución portuguesa; arts. 55, 64 y 92 de la Constitución de la República Democrática Alemana; art. 39 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania; arts. 70 y 71 de la Constitución belga; art. 12 de la Constitución danesa; art. 12 de la Constitución francesa, de 4 de octubre de 1958; arts. 22 y 32 de la Constitución griega; art. 10 de la Constitución húngara; art. 86, 1º, de la Constitución argentina; art. 51, número 1, de la Constitución paraguaya; art. 43 de la Constitución de la República Popular de China; art. 23, número 1 de la Constitución ghanesa; art. 20 de la Constitución guineana.
- (22) Art. 35 de la Constitución de Guinea; arts. 39 y 87 de la Constitución de Grecia; art. 12 de la Constitución de Hungría; arts. 79, 87 y 110 de la Constitución italiana; art. 86, 5º y 6º, de la Constitución argentina; art. 2º, sección 2ª, números 1 y 2, de la Constitución norteamericana; art. 89, números 2, 12, 14, 17, 18 y 19, de la Constitución de México; art. 51, apartados 5) y 6), y art. 84, ambos de la Constitución del Paraguay; art. 40 de la Constitución de la República Popular de China; art. 73, número 7º y art. 80, ambos de la Constitución del Japón; arts. 44, 45, 47 y 48 de la Constitución de Ghana; art. 131 de la Constitución de la República Democrática Alemana; arts. 60 y 95, número 3, de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania;

arts. 73 y 99 de la Constitución de Bélgica; arts.-62, número 10, y artículos 104 y 105, todos de la Constitución checoslovaca; arts. 17 y 65 de la Constitución francesa, de 4 de octubre de 1958, y art.-24 de la Constitución de Dinamarca.

- (23) FIEINER, F.: Op. cit., pág. 310.
- (24) GARRIDO FALLA, F.: "Tratado ...", cit. vol. II, pág. 120.
- (25) MERKL, A.: Op. cit., pág. 316; GARRIDO FALLA, F.: - "Tratado ...", cit., vol. II, pág. 129; GASCON Y MARIN, J.: Op. cit., tomo I, pág. 443.
- (26) GASCON Y MARIN, J.: Op. cit., vol. I, pág. 442 y ss; JORDANA DE POZAS, L.: "Ensayo de una teoría del fomento ...", cit.
- (27) JORDANA DE POZAS, L.: "Los cultivadores españoles de la Ciencia de la Policía", en "Centenario de los iniciadores de la Ciencia Jurídico-administrativa española". Publicaciones del Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1944, pág. 136.
- (28) FIEINER, F.: Op. cit., pág. 310 y ss.; GARRIDO FALLA, F.: "Tratado ...", vol. II, pág. 129 y ss.; VILLAR PALASI, J.L.: "Poder de policía y precio justo. El problema de la tasa de mercado", en R.A.P. número 16, - enero-abril 1955, pág. 22 y ss.
- (29) JORDANA DE POZAS, L.: "Administración y Derecho", en "La Administración pública y el Estado contemporáneo", I.E.P., Madrid, 1961, pág. 225 y ss.
- (30) VILLAR PALASI, J.L.: "Poder de policía ...", cit.
- (31) MURILLO, FRANCISCO: "Administración y Política", en R.A.P. número 6, septiembre-diciembre, 1951, pág.-89 a 97.
- (32) MERKL, A.: "Op. cit., pág. 116.
- (33) ROYO-VILLANOVA, SEGISMUNDO: "La Administración y la Política", en R.A.P. número 10, enero-abril 1953, - pág. 15.
- (34) JORDANA DE POZAS, L.: "Ensayo de una teoría del Fomento ...", cit.
- (35) Art. 16.



- (36) RIVERO, JEAN: Op. cit., pág. 385.
- (37) GARRIDO FALLA, F.: "Las transformaciones del concepto jurídico de policía administrativa", en R.A.P., número 11, mayo-agosto 1953, pág. 11.
- (38) Id. id. "Tratado ..." cit., vol II, pág. 129. ENTRE NA CUESTA, RAFAEL: "Apuntes de Derecho administrativo" Parte especial, Madrid, 1958-59, pág. 9.
- (39) GARRIDO FALLA, F.: "Tratado ...", cit. vol. II, pág. 146 y ss.
- (40) Id. id.: "Las empresas públicas", cit., pág. 117.
- (41) Según el punto de vista divulgado por ORLANDO en la obra dirigida por el mismo "Primo trattato completo de Diritto amministrativo italiano", vol. I, pág. 72 y ss., mencionado por GARRIDO FALLA, F.: "Tratado ...", cit., vol. II, pág. 116.
- (42) FORSTHOFF, E.: Op. cit., pág. 475.
- (43) Citas de GARRIDO FALLA, F.: "Tratado ...", vol. II, - pág. 119.
- (44) GASCON Y MARIN, J.: "Op. cit., tomo I, pág. 227.
- (45) LAUFENBURGER, HENRY: "La intervención del Estado en la vida económica", Fondo de Cultura Económica. México, 1945, pág. 33.
- (46) LAUFENBURGER, HENRY.: Op. cit., pág. 33.
- (47) COMTE, AUGUSTE: "La Sociologie". Résumé par Emile - Rigolage. Felix Alcan, Editeur. Paris, 1897, pag.- 95.
- (48) VILLAR PALASI, J.L.: "Justo precio y transferencias coactivas", en R.A.P. número 13, septiembre-diciembre 1955, págs. 11 a 72.
- (49) FORSTHOFF, E.: Op. cit., pág. 475 y ss.
- (50) Reales Decretos-decisiones de 23 de febrero, 24 de marzo y 18 de agosto de 1847, de 17 de octubre de 1851, de 7 de abril de 1865 y de 15 de marzo de 1893, mencionados por GASCON Y MARIN, J.: Op. cit. tomo I, pág. 226.

- (51) GARRIDO FALLA, F.: "Tratado ...", cit., vol. II, pág. 282; GARCIA DE ENTERRIA, E.: "La actividad industrial y mercantil de los Municipios", en R.A.P., número 17, mayo-agosto 1955, págs. 87 a 138; FORSTHOFF, E.: Op. cit., pág. 477 y ss.; LANDI, GUIDO y POTENZA, GIUSEPPE, "Manuale di diritto amministrativo", Milano, - 1960, pág. 175-6.
- (52) Mencionado por GASCON Y MARIN, J.: Op. cit., tomo I, pág. 227.
- (53) GASCON Y MARIN, J.: Op. cit., tomo I, pág. 227.
- (54) GARRIDO FALLA, F.: "Las empresas públicas", cit., pág. 117.
- (55) Mencionado por GARRIDO FALLA, F.: "Tratado ...", cit. vol. II, pág. 284, nota 13.
- (56) GARRIDO FALLA, F.: Id. id., cit., vol. II, pág. 287.
- (57) GARCIA OVIEDO, CARLOS, y MARTINEZ USEROS, ENRIQUE: - "Derecho administrativo". E.I.S.A., Madrid, 1968, tomo III, pág. 7.
- (58) Se ha llegado a decir que la Política es la ciencia de lo absurdo: (ZWEIG, STEFAN: "María Estuardo", Editorial Juventud, Barcelona, 1952, pág. 19), y también que es "el arte de lo posible". (SPENGLER, O.: Op. - cit., tomo II, pág. 576).

#### CAPITULO IV

#### E L F O M E N T O

##### A) - SIGNIFICADO ETIMOLOGICO DEL TERMINO "FOMENTO"

En sentido estricto, la palabra "fomento" significa, principalmente, "calor" o "abrigo", de acuerdo con sus antecedentes etimológicos, pues procede del vocablo latino "fomētum", contracción de "fovimētum", derivado a su vez del verbo "fôveo, fôvi, fôvere, fôtum", que hacían referencia a "calentar" o a "abrigar". Pero la palabra "fomētum" también se empleaba para expresar otros conceptos afines a los ya indicados. Así, para CICERON, además de "calentar" y "abrigar" significaba "favorecer" y "apoyar"; para TACITO, "animar"; para TITO LIVIO "tener y también "abrigar". Y "guardar", "mantener" y hasta "estrechar" y "acariciar", para VIRGILIO.

Cualquiera de estas expresiones revela, en general, la intimidad de lo que se quiere indicar con el término "fomento": calor, ayuda, colaboración, sostenimiento, ánimo, apoyo, estímulo, aliento, incentivo, protección, abrigo, auxilio, excitación ... Y en alguno de los significados que le imprimen VIRGILIO, aprovechables también en nuestro lenguaje especializado, está latente la exigencia de que el ofrecimiento de ayuda, de calor, de apoyo, de

ánimo ha de hacerse de forma atrayente para que se establezca entre el oferente y el destinatario y posible aceptante una corriente de entendimiento, de "estrechamiento"; - una verdadera colaboración, para que la eficacia del fomento alcance el límite máximo de sus potencialidades.

El fomento, para llegar a formar parte de la actuación administrativa, necesita, naturalmente, ser actualizado o aplicado, Y ha de serlo, no sólo con arreglo a su naturaleza intrínseca y a sus caracteres esenciales para que no pierda su condición específica identificadora, - sino también de cierta manera. Esto requiere, por supuesto, una "técnica" o unas "técnicas", a que ya hemos aludido al comienzo del capítulo I, de esta primera parte y - aquí intentaremos precisar un poco más.

Se llama "técnica" de cualquier actividad, según hemos tenido ocasión de advertir, al conjunto de procedimientos, de reglas prácticas o de métodos utilizados para su realización. Referido este concepto al fomento administrativo, cabe emplearlo, como ya se ha hecho notar - (1), para expresar, en singular, el empleo de medidas no coactivas directas o de persuasión, como nota insustituible y delimitadora del fomento, y también para designar, - ya en plural --"técnicas"--, las distintas formas --honoríficas, económicas o jurídicas en sus numerosas variedades-- en que es susceptible de concretarse aquella actividad suasoria.



En el primero de los sentidos a que se ha hecho referencia podemos entender por "técnica" de fomento, según el origen etimológico de este último término, la actividad no coactiva encaminada a prestar calor o abrigo, en sentido figurado, o apoyo, ayuda o colaboración, en sentido directo, a alguien para que adopte el comportamiento deseado por quien promete la ayuda o el apoyo de que se trate, en beneficio mutuo.

Las "técnicas" de fomento se examinarán con detalle al exponer la clasificación del mismo en el capítulo siguiente.

#### B) - CONCEPTO DOCTRINAL DEL FOMENTO ADMINISTRATIVO

En los tratados de Derecho administrativo se estudian con bastante amplitud en general las dos formas de actuación de los poderes públicos que tradicionalmente se han considerado básicas: la policía y el servicio público. Sin embargo, el fomento puede decirse que hasta hace poco tiempo se hallaba totalmente desatendido, aun cuando se hicieran, de modo incidental, algunas referencias a ciertos aspectos concretos del mismo. El fomento, no obstante su importancia, no aparece estudiado de una manera sistemática e individualizada hasta tiempos muy recientes y ello con carácter excepcional. No hay siquiera un término de aceptación general, traducible de unos idiomas a otros, para designar de una manera unitaria o global, ese

género de actividad de naturaleza estimulante que bajo diversas modalidades desarrolla la Administración pública - para persuadir al particular o ciudadano a que encamine - su conducta hacia fines de utilidad pública predeterminados. Puede decirse que la palabra "fomento" es, con el - contenido que aquí la consideramos, un invento español - (2) y se afirma que constituye una de las escasas originalidades de nuestro Derecho administrativo (3).

En los índices de las obras extranjeras referentes a la materia administrativa --ni aún en los de las españolas de cierta antigüedad salvo alguna excepción-- es inútil buscar la palabra "fomento", o el equivalente directo de lo que con ella se quiere expresar en nuestra terminología, como rúbrica de un capítulo dedicado al estudio de una forma sustantiva de actuación administrativa. Los autores extranjeros cuando quieren referirse a la actividad estimulante o suasoria de la Administración utilizan la expresión correspondiente a cualquiera de los términos que en español se emplean para designar la forma concreta que adopta cada una de las variadas técnicas de fomento (4).

Algún autor español distingue entre actividad jurídica de la Administración (que limita los derechos de los particulares), y actividad social (que realiza prestaciones en sentido amplio). Las técnicas de fomento, muy poco perfiladas desde un punto de vista teórico, quedan -

comprendidas dentro de esta actividad social (5). Otros distinguen entre una Administración general o de fomento, que "comprende cuanto se refiere de manera directa al desarrollo espiritual, moral e intelectual, a las condiciones necesarias para la subsistencia, seguridad y sanidad, a la producción y al nivel de vida material", y Administraciones especiales (exterior, militar, judicial, financiera) (6). Pero presentado así el fomento, mezclado y confundido con la policía, el servicio público, la beneficencia y la actividad industrial de la Administración, no hay forma de comprenderlo en su sustantividad específica, pues no basta para ello con señalar un matiz, una tendencia o una orientación dentro del conjunto de la actividad de la Administración pública. No se trata de señalar qué clase de fines se consiguen, sino la forma, concreta e individualizada, en que se manifiesta la actividad administrativa para alcanzarlos. No el resultado propuesto o conseguido, sino el medio empleado para ello es lo que pondrá de relieve si la técnica utilizada es o no de fomento en sentido estricto.

La ausencia de interés por el estudio sistemático de la actividad estimulante de la Administración pública ha sugerido la idea de que el fomento es una materia incipiente, en formación, que se manifiesta más bien en sus realidades prácticas que se perfila en su teoría. Y es cierto que la actividad de fomento, surgi-

da sin ningún plan determinado a impulsos de las necesidades ordinarias de la vida colectiva en climas políticos - adecuados, no ha merecido la atención de los estudiosos - en la medida en que se han visto favorecidas otras técnicas administrativas, si bien para un sector de la doctrina española actual ocupa un lugar destacado.

El fomento es, en principio, una actividad positiva (7) pero, en algunos casos, según intentaremos demostrar más adelante, puede ser también negativa, aun - - cuando esta posibilidad sea discutida y hasta negada (8), y entonces tiende a confundirse con la actividad de policía, en la que encontraban algunos autores, como STEEGER, HOLZENDORFF y BIUNTSCHLI (9), dos orientaciones: la que - se proponía el mantenimiento del orden y de la seguridad y la que se dirigía a procurar la prosperidad de los ciudadanos. Pero esta idea de la función dual de la policía ha sido rechazada hace tiempo, pues se entiende que la misión de conseguir de modo directo el bienestar público es ajena al cometido de la policía (10). La distinción entre "policía administrativa", que defiende contra los peligros, y "policía del bienestar", que tiende a procurar la utilidad material e ideal de la población, supone un atavismo del Estado policía que la terminología científica - ha superado ya (11). Desde la época de PUETTER, en la cameralística alemana, la actividad de fomento se considera escindida de la de policía, a la que corresponde la "cura

avertendi mala futura", mientras que el fomento tiene por objeto la "cura promovendae salutis" (12).

La diferencia entre las nociones de policía y - de fomento puede establecerse fácilmente con sólo tener - en cuenta que la nota característica de la policía es el empleo de la coacción, como posibilidad extrema, mientras que en el fomento, entendido rectamente, el empleo de la fuerza debe quedar excluido en todos los casos. Además, - la policía tiene un carácter eminentemente negativo y la actividad de fomento es positiva de modo preponderante. - Mediante el fomento la Administración persigue la realización de fines públicos, no por el cauce ordinario de la - limitación, sino por el del estímulo; no a través de mandatos, órdenes o prohibiciones, sino de medios alentadores y persuasivos muy variados, que van desde los simples honores hasta los créditos, primas, subvenciones e, incluso, de los beneficios de la expropiación (13).

El fomento es, pues, en este sentido, el modo - de obrar estimulante no coactivo de la Administración pública, orientado a producir comportamientos o efectos favorables a la consecución de fines predeterminados de interés general.

GARRIDO FALLA ha definido el fomento administrativo como la acción encaminada a promover y estimular - - (sin usar de la coacción) actividades privadas que satisfacen necesidades públicas o se estiman de utilidad general (14), y también como aquella actividad administrativa



que se dirige a satisfacer indirectamente ciertas necesidades consideradas de carácter público, mediante la protección o promoción, sin emplear medios coactivos, de las actividades de los particulares o de otros entes públicos - que directamente las satisfacen (15).

Para JORDANA DE POZAS el fomento administrativo es la acción de la Administración encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidos a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o se estiman de utilidad general, sin usar de la coacción ni crear servicios públicos (16).

En la última de las definiciones ofrecidas por GARRIDO FALLA se da cabida a la posibilidad de que el sujeto estimulado pueda ser también una Administración pública --territorial o institucional-- y no exclusivamente una persona privada, física o jurídica, extremo que, por otra parte, no hay ningún inconveniente en admitir, aunque se debe precisar que los supuestos de estímulo, mediante técnicas de fomento, a entidades públicas tienen para nosotros, desde el punto de vista en que aquí lo examinamos, - escaso interés.

### 3 - ANTECEDENTES HISTORICOS DEL FOMENTO ADMINISTRATIVO

Como afirma el profesor JORDANA DE POZAS, la acción suasoria y estimulante sobre el ánimo de los gobernados para determinarlos, sin usar de la fuerza material, a

que quieran o pidan lo que el gobernante considere bueno, se dió en todas las épocas y constituye uno de los principales capítulos de la Política (17). Pero la ausencia de estudios importantes sobre el fomento, como forma de actuación de los poderes públicos, hasta tiempos muy recientes, según se ha indicado, hace difícil la tarea de presentar un cuadro aceptable de las medidas de persuasión en que se muestren los orígenes de su utilización, la frecuencia y eficacia de ésta, así como la importancia del fomento dentro de la panorámica general de las técnicas administrativas. Hay que acudir, un poco al azar, a los textos de historia de la civilización, del Derecho, de la Religión, de la Política o del pensamiento en la búsqueda de datos para averiguarlo. En tales textos encontraremos bastantes indicaciones que, aun de modo incidental y fragmentario, ponen de manifiesto que las clases dirigentes de todas las épocas —no obstante la diversidad de los medios culturales a que han estado vinculados— han utilizado la persuasión o el halago para obtener determinadas conductas, favorables a sus intereses particulares en muchos casos, de las clases sometidas a su autoridad, cuando han considerado que la coacción era perjudicial, innecesaria o, simplemente, inútil, mediante el manejo hábil de las disposiciones que tiene el hombre para obrar en el sentido que se desee si se explotan adecuadamente ciertas debilidades suyas. Se ha dicho que los honores, las distin

ciones y las recompensas son los argumentos más poderosos para mover la voluntad humana (18), y que las naciones — más cultas y las más bárbaras se mueven igualmente por este principio: el hombre salvaje y el civilizado; el que vive en la miseria como el que se desenvuelve en la abundancia, quieren ser honrados y distinguidos y huyen del desprecio y de la humillación; si el labrador ve alabados, honrados y recompensados a los de su clase, se sentirá movido a ejercer tal ocupación con renovada actividad; si la autoridad suprema sabe haber buen uso del mecanismo del honor tiene en su mano el medio más eficaz para crear ingenios, infundir valor a los soldados y hasta para convertirlos en héroes (19). Aun cuando estas afirmaciones — sean un poco exageradas, ha de admitirse que las técnicas de fomento honoríficas tienen una gran importancia. Este deseo de distinguirse —o de ser distinguidos— que anima a los seres humanos ha sido aprovechado con gran fortuna desde que el hombre rebasa el estrecho círculo familiar — primitivo en que desenvolvía toda su existencia, y tal vez hasta dentro de la economía doméstica, aunque no haya llegado a nosotros noticia concreta de los medios empleados para atraerle, no sólo porque las normas codificadas no le consignen con claridad, bajo rúbricas específicas, sino porque no son únicamente las disposiciones recogidas en los Cuerpos legales las que abarcan todo el material jurídico. La legislación no es el único camino para la —

evolución del Derecho; la costumbre jurídica, recogida de modo incompleto o totalmente omitida en las compilaciones, regula el quehacer de las comunidades políticas con más eficacia, muchas veces, que la norma emanada del soberano (20).

En los regímenes patriarcales el equilibrio jurídico está al arbitrio de los jueces. Hay ya un esbozo de leyes, pero éstas son breves, simples y oscuras en muchos puntos. Es ley la decisión del padre, del jefe de la familia o del jefe de esos agregados de personas, familias o clanes que, por yuxtaposición, constituyen ya un pueblo sin formar todavía una nación. Este es el proceder de los "sophtin" de los fenicios, de los jueces de Israel y aun de los cónsules de Roma en los primeros tiempos, así como en la Edad Media el del "graf" o "conde". Aislados los hombres en grupos familiares, la palabra, la decisión del padre, es la ley de cada hogar, la única ley. Luego, unidas las familias en clanes, constituida la ciudad, los grupos se relacionan y el jefe --rey, graf, cónsul, juez, konig, sophtin-- es como un padre de la familia más amplia y el juez de una asamblea más numerosa, y su palabra es la ley, a la manera de como lo fuera la del padre en los límites más estrechos del foro doméstico; sentencia y ley no se distinguen. El juez legisla y juzga (21). Y estas leyes, sentencias o decisiones no se han recogido en las compilaciones quizá más que en una parte in

significante. Esto dificulta la tarea de encontrar datos que pongan de relieve con la claridad deseable el empleo de las técnicas de fomento dentro de las culturas primitivas, pues lo que aparece son manifestaciones aisladas del uso de este medio administrativo. Por otra parte, - las recopilaciones de leyes o de prácticas jurídicas no siempre fueron realizadas con carácter oficial, por mandato del príncipe, sino que son más bien obra espontánea de particulares que, posiblemente, omitieron recoger multitud de instituciones consuetudinarias, peculiares de cada comarca.

Empezaremos el estudio de los antecedentes históricos del fomento en los pueblos de Oriente, iniciadores de una cultura importante. Estos pueblos tienen características propias, comunes en bastantes puntos a todos ellos. Algunos han desarrollado un régimen de vida muy particular en el que no sólo se confunden las prácticas jurídicas con ideas religiosas -- que es un fenómeno que se produce en todos los pueblos primitivos, y no sólo en los orientales-- sino porquen han elaborado una sociedad distribuída en estratos absolutamente separados entre sí. La confusión de la Moral con el Derecho, entrelazados de tal modo que se hace imposible fijar sus límites, no es una concepción exclusiva de las comunidades políticas de Oriente, sino de todos los pueblos en los comienzos de su existencia como conjunto organizado, aún después de adqui



rir una cierta madurez cultural. La magia y la religión, tanto o más que la ley, dirigen, por ejemplo, los actos de los esquimales. Para éstos la inmediata consecuencia del pecado —de la infracción— es el mal que les afecta, la enfermedad. Cada pecado contribuye a formar un tenebroso vapor nocivo que envuelve el alma del delincuente (22).

#### A) EPOCA ANTIGUA

Bajo esta rúbrica nos proponemos estudiar las manifestaciones del fomento administrativo en la India, China, Persia, Egipto, Israel, Grecia y Roma, por este orden. Pero hemos de apresurarnos a subrayar que no pretendemos ofrecer un catálogo exhaustivo y sistemático de las medidas de fomento utilizadas por los dirigentes de estas comunidades políticas, pues además de los obstáculos ya indicados, las dificultades que entraña el estudio detenido y minucioso de los documentos fundamentales en materia histórica, política, religiosa, filosófica o jurídica de dichos pueblos (solamente el poema épico hindú "Mahabharata" tiene doscientos veinte mil versos distribuidos en dieciocho libros), el esfuerzo que tal análisis exige se vería modestamente compensado por el resultado práctico susceptible de obtenerse, aparte de los inconvenientes derivados de las dimensiones injustificadas que alcanzaría el presente capítulo. Entendemos que

para el fin que perseguimos aquí es suficiente con averiguar si las técnicas de fomento eran, de algún modo, conocidas y empleadas también en la antigüedad, como testimonio de su fundamento psicológico permanente.

Para comprender las motivaciones de estos pueblos de Oriente y conocer qué posibilidades se ofrecen en ellos al fomento administrativo será útil hacer algunas consideraciones acerca de sus características peculiares, quizá con más extensión de lo que, en principio, pudiera parecer necesario.

#### a) INDIA

Pueden señalarse como notas específicas de la indianidad clásica —que tiene su punto de partida en la invasión aria, 1.400 años antes de Jesucristo, aproximadamente, dominadora de los pueblos nagas, al norte, y drávidas, al sur, que ocupaban el territorio indostánico—, la ausencia total de sentido histórico (23), la heterogeneidad racial, cultural, religiosa y política, la intensidad del misticismo del individuo, agobiado por el problema del destino personal, la escasa virtud social y política (24), un concepto altamente pesimista de la bondad humana (25) y la división de la sociedad en castas o clases incommunicables entre sí, en número, fundamentalmente, de cuatro, por el siguiente orden de importancia: brahmanes (sacerdotes, nacidos de la boca del "ser soberanamente glorioso"), Ketrías (clase militar o guerrera, nacida de su brazo), vaisias -

(clase artesana, nacida de su muslo) y sudras (clase servil, nacida de su pie) (26). Los humildes componentes de la última casta proceden probablemente de los pueblos drávidas sometidos (27).

El brahmanismo o hinduismo es la religión india "par excellence" y su principal aglutinante. Históricamente consiste en la interpretación de la tradición religiosa aria, recogida en los antiquísimos "Vedas", divididas en cuatro partes, que se consideran como de revelación divina: "Rig-Veda" (formado por 1.028 himnos a los dioses), "Sama-Veda" (cánticos de sacrificio), "Yahur-Veda" (fórmulas sacrificiales) y "Atharva-Veda" (textos de encantamiento), sometidos a reelaboración con elementos nuevos por el clero brahmánico (28).

Se afirma que la división castal de la sociedad india no arranca desde los primeros tiempos, en que la población, formada por tribus nagas y drávidas —acaso también sumerias— que tenían cada una un jefe independiente, ocupaba sólo la parte inferior o sur del Decan, sino cuando se extiende por la región del Pendyab y por la parte superior y central de la zona del Ganges, un poco lejana ya la confección del primero de los "Vedas", es decir, del "Rig-Veda". Estas comarcas fueron conquistadas después de largas luchas que quebraron las costumbres democráticas municipales de los pueblos que las ocupaban; —ello dió lugar a esa situación de anarquía que llevan consigo las guerras continuadas, y pasó el verdadero poder a

manos de las clases sacerdotal y militar, que establecieron, en provecho propio, el régimen castal como sistema —que, originado de un hecho práctico —dualidad de vencedores y vencidos— se consolidó lentamente y se convirtió en teoría (29). Las clases dominadoras utilizaron para el aseguramiento de las prerrogativas que se atribuyeron los medios que su elevada posición les facilitaba y previnieron los ataques de que podían ser objeto, no sólo con la fuerza militar inicial, sino también y fundamentalmente con el aniquilamiento paulatino de todo espíritu de emulación, mediante una presión religiosa continuada.

En las comunidades que se hallan en período de desarrollo —y aún en las que han alcanzado un importante grado de madurez cultural y política— las medidas de fomento honorífico y las que llevan la impronta del privilegio (medios de fomento jurídicos), han tenido siempre una destacada importancia. Pero en sociedades como la hindú, —que examinamos, dividida de modo definitivo en estratos diferenciados en razón de la calidad intrínseca de sus componentes, además de las otras circunstancias que, de propósito, hemos puesto de manifiesto, tales medidas de fomento —tienen un alcance muy limitado, si es que tienen alguno. — Tampoco de los medios de fomento económicos, de tan acusada eficacia en colectividades humanas de separación clasista borrosa o flexible, cabe esperar resultados alentadores en una sociedad a la que, después de una profunda medita —

ción sobre el dolor humano y sus causas, se le enseña —el budismo— y le acepta, que la posibilidad de liberación de todos los males y aflicciones se alcanza con la pureza espiritual que conduce a la destrucción total del deseo de vivir —"nirvana"— y que consiste en el enlace y la confusión del alma individual —"atman"— con el alma universal o "pradjapati" (30).

Pero veremos enseguida que aún en estas condiciones sociales, políticas y religiosas tan desfavorables para el desarrollo de las técnicas administrativas de persuasión el fomento tiene acomodo, y que tales circunstancias adversas son insuficientes para excluir su empleo, pues el hombre puede vivir sometido a los más diversos controles y presiones del medio, pero no abdica totalmente en ningún caso de su vocación humana, dispuesta, aunque sea débilmente, a responder de modo positivo al halago, a la alabanza y a la recompensa.

Ciertamente, las medidas de fomento en la India de la antigüedad adoptan la forma que demanda la estructura y las convicciones de la sociedad. Aparecen preferentemente con carácter indirecto o negativo, pero también se presentan en forma directa.

Preocupa a los gobernantes hindúes el aumento de la población, la fidelidad conyugal, como característica oriental, el valor militar, la honestidad en los negocios, la virtud colectiva, la dedicación al trabajo agrícola e industrial y, sobre todo, conseguir el respeto y la venera



ción hacia los brahmanes --que son los propios dirigentes morales-- y tratan de alcanzar todo ello mediante las formas de estímulo que les parecen más adecuadas.

La historia del hombre es la de una enseñanza;-- la historia de una guerra entre los menos, fuertes en espíritu, y los más, fuertes en número. Es la historia de -- una educación fallida y reiniciada; de una educación ingrata, dificultosa, soportada con disgusto, frecuentemente rechazada, abandonada a veces y, luego, reasumida (31). En la India se impone la doctrina brahmánica y modela la sociedad, no sólo en lo que tiene de agregado humano, sino hasta en la conciencia de los individuos, uno a uno, -- con una labor tenaz y vigilante.

Según PEPERE, el Código de Manú trata de impulsar al matrimonio y a la procreación con fórmulas como la que dice que "por medio de un hijo el hombre consigue la vida celeste; por medio de un nieto obtiene la inmortalidad; y por un hijo de este nieto se eleva al trono del -- sol", y añade que "es perfecto el hombre cuando se compone de él mismo, la mujer y un hijo" (32). Este enunciado persigue, evidentemente, no sólo la inclinación del hombre al matrimonio, sino que lo contraiga tan pronto como tenga la natural aptitud (33), aunque la finalidad única no sea el aumento de la población, sino también la de asegurar el culto familiar (34). Con respecto a la fidelidad conyugal, para asegurar la certidumbre de la paternidad, --

la misma legislación advierte que "la mujer infiel al marido es un símbolo de ignominia en este mundo y aún después - de muerta ..."; por el contrario, "aquella que no le es infiel al marido; que es pura de pensamiento, de palabra y de obra, consigue el mismo lugar que el marido en el cielo". - "Una mujer virtuosa --agrega--, aunque su esposo tenga una conducta reprobable, aunque se abandone a otro amor y la - desampare, debe reverenciarlo constantemente como a un - - dios" (35). Estas son unas medidas de fomento "sui generis", aptas únicamente para pueblos como el hindú, sumido en una imagen supratemporal del mundo, cuyos ejes son la idea del círculo sin comienzo de las reencarnaciones y la de la realidad externa como débil ilusión (36), a los que se le puede - enseñar, después de decirle que "el hombre nace solo, muere solo, recibe solo la recompensa de sus buenas acciones y solo el castigo de su mal comportamiento" (37), que "el que ha tenido por fin principal la virtud es llevado enseguida por el mundo celeste, brillante de luz y revestido de una forma divina" (38), y que "el que es firme en sus empresas, dulce, paciente, extraño a la sociedad de los perversos e incapaz de dañar, si persiste en esta buena conducta obtendrá - el cielo por su continencia y calidad" (39).

Para estimular el valor militar, el Código de Manú dice que "los soberanos que, en las batallas, desearon - de vencerse uno a otro, combaten con el mayor coraje y sin volver la cabeza, van directamente al cielo después de su - muerte" (40), y determina, en una clara forma de fomento di

recto, que "los carros, los caballos, los elefantes, las son  
brillas, los vestidos, los granos, los ganados, las mujeres,  
los ingredientes de toda especie, los metales, excepto el -  
oro y la plata, pertenecen de derecho a quienes se hayan ape  
derado de ellos en la guerra" (41).

Para predisponer al buen comportamiento individual,  
el Código de Manú recomienda que "el rey debe honrar siempre  
... al hombre de noble nacimiento y al que es respetable por  
su virtud" (42), y que el que jura en vano, aunque sea en co  
sa de poca importancia, se pierde para este mundo y para el  
otro" (43). A fin de conseguir la dedicación al trabajo y -  
al cultivo de la inteligencia, proclama en otro lugar que -  
"la riqueza adquirida con el saber pertenece al que la ha ga  
nado" (44). Aunque la riqueza procedía en casi su totalidad  
de la agricultura, la sociedad hindú la consideraba como una  
actividad indigna de ser realizada por los miembros de las -  
dos castas principales --brahmanes y ketrias--, pero ello no  
era obstáculo para que éstas animaran a los componentes de  
las dos clases inferiores --vaisias y suáras-- a practicar  
la como ocupación importante y para que distinguieran a los  
que mejores resultados obtenían (45). En los primeros tien -  
pos de la evolución histórica de la India la agricultura era  
el medio común y general de vida de la población (46); por -  
ello, se veía favorecida por los poderes públicos en más al  
to grado que todas las demás actividades industriales o mer  
cantiles (47).

La ley, para realzar a las clases dominantes y - -

apartarlas de las ocupaciones manuales, les recomendaba su abandono: "si un brahmán o un ketría se vieran obligados a vivir con los mismos medios que un vaisia, deben huir en cuanto puedan del trabajo de las tierras" (48), y no por que tales actividades carecieran de importancia en sí mismas ni con relación a la economía del país, según hemos visto, sino con el fin de no distraer a los miembros de las clases dirigentes en empleos que no exigían ninguna especialización técnica, como un intento elemental de división del trabajo. En las sociedades predemocráticas toda autoridad social y política está confusamente ligada a la superioridad ontológica de su detentador (49).

Según AHLENS (50), las tribus que formaban el pueblo hindú en las primeras épocas de su existencia, más o menos organizada, pasaron de un estado de convivencia relativamente pacífico a una situación de guerras continuas. Este régimen de vida guerrera trajo como consecuencia una especialización de las actividades: unos se dedicaban profesionalmente a la guerra y otros a los trabajos manuales, necesarios para la subsistencia; por otra parte, aparecen dos grupos bien definidos: vencidos y vencedores; como éstos eligen las ocupaciones que prefieren, nace de aquí una diferenciación de la sociedad basada en la división del trabajo (en el sentido rudimentario con que aparece esta figura en las culturas antiguas). Las castas principales pertenecen, según la opinión de VEBLEN, a la "clase ociosa"; esto es, a la que no se dedica a trabajos indus -

triales, entendidos por tales aquellas ocupaciones de -  
la vida corriente en las que no entra ningún elemento -  
apreciable de proeza. Las condiciones necesarias para -  
que surja una clase ociosa bien desarrollada, son: a) -  
la existencia de una comunidad con hábitos de vida de -  
predadores --guerra, caza mayor--; o sea, que los hom -  
bres que forman la clase ociosa en período de incuba -  
ción han de estar habituados a causar daños por la fuer -  
za y mediante estratagemas; b) la posibilidad de obte -  
ner medios de subsistencia suficientemente importantes -  
para permitir a una parte considerable de la comunidad  
desentenderse, habitualmente, del trabajo rutinario. La  
clase ociosa surge como consecuencia de una discrimina -  
ción de las tareas, en las que se distingue entre dig -  
nas e indignas. Son dignas las que pueden considerarse  
como hazañas: sacerdocio, guerra, política, ciencia y -  
deportes; son indignas todas las demás (51). En la In -  
dia histórica esta distinción es más acusada que en nin -  
gún otro pueblo y con respecto a la clase ociosa princi -  
pal --la de los brahmanes-- sólo se admite, como hemos  
visto, su dedicación a trabajos ordinarios en circuns -  
tancias de excepción. Además, exige para ella el máximo  
respeto a través de los mismos medios que utiliza para -  
conseguir la colaboración ciudadana en general. Se dirá  
que "los deberes religiosos cumplidos todos los días por  
el brahmán son la protección del rey, prolongan la dura-

ción de la existencia del soberano y aumentan sus riquezas y sus Estados" (52). En otros pasajes del Código de Manú se pone de manifiesto igualmente que al legislador hindú no le eran desconocidas las técnicas de fomento, aunque adaptadas a las particularísimas condiciones del medio social a que iba dirigido. El brahmanismo tuvo la habilidad de encauzar las voluntades, más que por el camino de la dádiva, la recompensa o el halago efectivos, que suponen siempre una transformación de bienes o, al menos de prerrogativas, por el procedimiento gratuito y cómodo de la promesa y de la esperanza de bienes y favores ultramundanos que, en muchos de los casos que hemos examinado, son las únicas que podían resultar verdaderamente eficaces. También en Roma se utilizaría este procedimiento. Y antes aún en Grecia según la doctrina órfica, los deberes de mando y de obediencia están sancionados con premios y castigos en la otra vida (53). Por ejemplo la conocida falta de combustibles en la India ha hecho que, no sólo en otras épocas sino actualmente, se utilicen con carácter predominante los residuos del ganado vacuno, modelados por las mujeres en piezas planas y puestos a secar al sol. La religión tuvo la sagacidad de atribuir grandes virtudes a estas dedicaciones y las mujeres no experimentan ningún disgusto ni humillación en amasarlas con las manos (54). De los dos ~~medios~~ principales utilizados por los dirigentes para el control social-so-



brenaturales y seculares- en la India se utilizaron preferentemente los de tipo sobrenatural, en forma de creencias referentes a potencias malignas cuya acción favorable o no depende de la práctica o no de ciertas conductas, o a seres superiores que vigilan el comportamiento de los hombres.

El Código de Manú regula la totalidad de la vida india: la política, la guerra, el sacerdocio, la economía, la higiene, la moral, la sociedad, el matrimonio, los bienes, las obligaciones ... El fomento administrativo se intuye en muchas de sus numerosas disposiciones; - en otras, según hemos tenido ocasión de comprobar, se muestra con toda claridad. En algunas se mezcla el fomento con otras artes. Así, cuando dice que, después de haber conquistado un país, el rey debe honrar a sus divindades y a los brahmanes, distribuir obsequios al pueblo y hacer lo necesario para alejar todo recelo (55); o - - cuando recomienda, para someter a los pueblos conquistados, cualquiera de estos cuatro procedimientos: sembrar la división de los oponentes, valerse de la negociación, emplear la fuerza de las armas o repartir regalos (56).

#### b) CHINA

Las manifestaciones del fomento en China son - muy abundantes, aun cuando algunas doctrinas como el - - "taoísmo", a que aludiremos más adelante, con su postula

do de inacción o de no interferencia, que se anticipa - al "laissez-faire, laissez-passer" del liberalismo occidental, afirma que cuando mejor funciona el aparato estatal es cuando pasa inadvertido. Chuang-tsé, en apoyo del maestro Lao-tsé, dirá que "si alguien se ve en la - ineludible obligación de hacerse cargo del gobierno de un imperio, no hay nada mejor que la inacción; sólo por medio de ella puede conseguirse que la gente viva el - curso natural de sus vidas"(57). La conciencia del pueblo estaba formada por las doctrinas de tres grandes figuras del pensamiento: Buda, Lao-tsé, y Kung-Fu-tsé. El primero de ellos no era chino, sino un príncipe indio.- Posiblemente los tres fueron contemporáneos (siglos VI-V, antes de Jesucristo). Lao-tsé, tal vez el más profundo de los tres y de cuya existencia se duda (58), fué - un metafísico, autor de una complicada teoría contenida en su obra "Tao-te-king" (el "Libro de la razón y de la virtud"), no acomodable al genio práctico chino. El - - "Tao" es la razón primitiva, suprema, original de las - cosas (59). El propio Lao-tsé no tenía gran interés en - que su "Tao" fuese comprendido, puesto que en la primera frase del "Tao-te-king" dice que el "Tao" que se puede comprender no es verdadero "Tao". Cuando se tradujo inicialmente el "Nuevo Testamento" al chino, el primer versículo del primer capítulo del cuarto Evangelio decía: "Al principio fué el "Tao", y el "Tao" estaba con

Dios, y el "Tao" era Dios". El "Tao" de Lao-tsé, por consiguiente, expresaba lo que más tarde habría de ser para los cristianos el "Verbo" ("Logos"). Sin embargo, se estima que "vía" es lo más aproximado al sentido — laotsiano del "Tao" (60). La filosofía china concibe a los seres humanos como fenómenos pasajeros, surgidos — para volver a la esencia del "Tao", del cual emergen.— Es una reproducción del "nirvana" y del emanantismo in dio, que despoja al hombre de la libre actividad y de su personalidad autónoma, con los mismos inconvenientes para la utilización del fomento administrativo que hemos tenido ocasión de señalar con respecto a la India.

De los tres grandes pensadores citados, acaso haya sido Lao-tsé el menos influyente. Confucio fué un filósofo moralista, cuyas doctrinas se contienen en nueve libros: cinco de ellos —los "King"— llamados "clásicos", y los otros cuatro denominados simplemente "Los Libros". Alguno de éstos es tan breve —como por ejemplo el "Ta-Hio"—, que sólo tiene siete versículos. Para explicar el "Ta-Hio" el discípulo Tseng-tsé escribió un volumen casi diez veces mayor, con un total de cincuenta y siete extensos versículos. La doctrina de Confucio, erigida en oficial por el emperador Wu-ti (140-87 antes de Jesucristo), de la dinastía Han (61), es — resumida por su discípulo Meng-tsé, que dice que la perfección consiste en esforzarse para imprimir al corazón

la dirección de la virtud y la del amor al prójimo (62). Pero esta doctrina no debe confundirse con la de Cristo, pues en los "Lunyu", o "Conversaciones filosóficas", — Tseng-tsé, que interpreta el "Ta-Hio" confuciano, dice — que "sólo el hombre justo y humano es capaz de amar y odiar a los hombres como conviene (63). Buda —Siddharta Gautama— fué también un moralista reformador y su benéfico influjo hizo que las feroces tribus del Asia Central se transformaran en apacibles, virtuosas y sociables. Se ha dicho que el budismo es la fruta madura del árbol de Asia (64). Buda decía "mi ley es la ley de la gracia para todos, sin diferencias entre el grande y el pequeño, — entre el rico y el pobre. Es como el agua que lava y purifica al grande y al pequeño, al rico y al pobre, al — bueno y al malo". La doctrina de Buda, como más tarde la de Cristo, demuestra una predilección por el pobre, aunque en un sentido totalmente distinto. Buda, Lao-tsé y — Kung-Fu-tsé perseguían fines semejantes aunque desde puntos de vista diferentes. Lao-tsé quería que el hombre se desentendiera de las cosas terrenas; Confucio pretendía reformar la sociedad. Para ello predicaba el buen gobierno, la buena ley, la sabiduría de los príncipes; quería la salud del Estado. Buda quería reformar al hombre, por ello predicaba la virtud, el amor al prójimo y la piedad filial. Pero el budismo no es un movimiento puritano, como el Islam o el jansenismo, ni una reforma, ni una nue-

va religión; es una emoción final, puramente práctica, de los hombres urbanos que tienen detrás de sí una cultura completa. En la morfología de las culturas equivale al estoicismo y al socialismo (65). En realidad, ninguno de estos tres pensadores fué creador de una religión; si de sus doctrinas se derivaron sistemas religiosos, ellos no tuvieron tal intención y más bien puede decirse que eran fundamentalmente ateos (66). Esto explica la diferencia, en general, que existe entre la mentalidad india y la china, aparte de la dualidad de vencedores y vencidos en la India, a que hemos hecho mención, y que determinó la división castal rígida. No obstante el ascetismo que emana de las doctrinas aludidas, al no estar apoyado únicamente en principios religiosos permite a los dirigentes chinos la utilización de los medios de fomento administrativo en el sentido moderno para ordenar la conducta del súbdito en la dirección conveniente al bien de la comunidad.

La evolución del pueblo chino es opuesta a la del hindú: éste paso de pacífico a belicoso, y aquél experimentó el proceso contrario, aunque se sostiene, como principio, el carácter no guerrero de los pueblos primitivos, por cuanto se entiende que la guerra es un acontecimiento tardío en la historia de la humanidad (67). Aunque existía también el sistema castal, en China no era tan riguroso como en la India. El Derecho chino conocía cinco clases sociales: eruditos, guerreros, agricultores, artesanos y mercaderes. Los primeros trabajaban con la inteligencia

cia; los tres últimos con los brazos. Los guerreros formaban una categoría intermedia que empleaba los brazos y la inteligencia. Además, estaba la clase servil, común a todos los pueblos orientales. Pero, aparte de -- que, según hemos indicado, la separación clasista era -- más flexible que en la India, en las normas jurídicas -- que prevalecieron en el "Meng-tsé" no se advierten amenazas de castigos celestes. De esta circunstancia se -- pueden deducir dos importantes consecuencias: a) que la distinta evolución de las costumbres chinas, con respecto a las de la India, debilitó uno de los principios -- que VEBLEN considera necesarios para que se produzca el robustecimiento de la división de castas --la vida de -- lucha-- (68); y b) que el deslinde o, por lo menos, la distinción entre sanciones divinas y temporales, facilitó al príncipe la posibilidad de emplear la persuasión para mover a los súbditos en determinada dirección.

Aunque el uso de la propiedad se atribuía a los individuos de las diversas clases, el dominio de -- las cosas y señaladamente el de la tierra se reconocía únicamente al emperador, considerado como hijo del cielo. El cielo era la causa de todas las cosas y resulta lógica la atribución de ellas al propio hijo del cielo. Pero, naturalmente, el emperador no cultivaba por sí -- mismo la tierra como actividad normal, aunque sí accidentalmente, como luego veremos, sino que la repartía --



entre sus súbditos, según las categorías y el grado de dignidad de las clases sociales, quienes, a su vez, hacían concesiones y resultaba así el sistema de la propiedad china. Existía, pues, una especie de régimen feudal en el que el emperador era el jefe de los grandes vasallos. La propiedad —útil o directa— era considerada como condición inexcusable para la realización de la justicia y de la moralidad. Se trata de persuadir al hombre con argumentos bastante sólidos a que se procure bienes materiales: "los que gozan constantemente del uso de una propiedad suficiente para su conservación tienen en todo momento el espíritu sereno; por el contrario, los que están privados de este uso carecen de la serenidad del espíritu y son inclinados a la violación del Derecho, a la perversidad del corazón, a la depravación de las costumbres y a la licencia desenfrenada" (69). Y se le enseña igualmente que "cuando el pueblo está privado de todo medio para vivir no piensa más que en evitar la muerte, y en tales condiciones ¿cómo tendrá tiempo para ocuparse de la doctrina moral y para conducirse según los principios de la equidad y de la justicia?" (70). Consecuentemente con esta proposición, todas las clases sociales debían estar provistas del uso de una propiedad y, por ello, las dominantes, para las que la serenidad espiritual era más necesaria, debían de obtener —y obtenían— la parte más importante del goce de los bienes existentes en el reino (71).

En estas enseñanzas se ve con bastante claridad la intención de alentar a los hombres hacia el logro de bienes de fortuna, puesto que la riqueza individual redunda en el bienestar de la comunidad, si aquélla está generalizada y cabe la posibilidad de que lo estuviera si consideramos que la clase erudita —los Tsé— no sería muy numerosa, a juzgar por las propias palabras de los grandes maestros, ni tampoco la militar, en un pueblo de costumbres pacíficas. Con ello, la Administración resultaba beneficiada, porque la paz y el orden eran más estables, y también la comunidad, porque tenía asegurados los medios de subsistencia. Además, la posesión de riquezas ofrecía a los individuos otras ventajas distintas e independientes del bienestar material, pues, incluso, en caso de delito el culpable podía verse libre de las penas, que resultaban muy duras —azotes, marcas, amputación de miembros, muerte— mediante el pago de determinadas sumas, según la importancia de los delitos (72).

La actividad de fomento se ve clara en el hecho de que se prestara un decidido apoyo a la agricultura. En efecto, se le dió un extraordinario impulso a esta actividad, importantísima para la economía colectiva, desde los primeros tiempos de la monarquía; lo que hacía que las gentes soportaran increíbles fatigas en el cultivo de la tierra no era su interés privado simplemente, sino la veneración con que se miraba a la agricultura y la alta estima -

en que los emperadores la tuvieron siempre. A uno de sus emperadores más reputados se le hizo abandonar el arado para sentarlo en el trono. Otro descubrió el arte de desecar varias regiones bajas del país, que hasta entonces eran incultivables. Muchos otros emperadores mostraron su celo por la agricultura y dictaron leyes para estimularla. Pero ninguno llegó tan lejos como Ven-li (179 antes de Jesucristo), quien al darse cuenta de la ruina del país resolvió convencer a sus súbditos para que se entregaran al cultivo de las tierras y se dedicó él mismo a labrar la huerta que pertenecía a su palacio. El ejemplo persuadió a todos sus ministros y a los grandes personajes a hacer igual. Cada año se celebraba en todas las ciudades de China un gran festival en el día en que el sol entra en el décimoquinto grado de Acuario, que los chinos consideraban como el comienzo de su primavera. Ese día iba el emperador con la mayor solemnidad a labrar unos cuantos surcos para animar a los demás con su ejemplo, y los altos dignatarios de todas las ciudades realizaban igual ceremonia. Algunos emperadores, con esta finalidad estimulante, ordenaron a los gobernadores de todas las ciudades que seleccionaran al agricultor que fuera más notable cada año en sus respectivos distritos, por su aplicación al laboreo de las fincas, por su reputación y por su conducta, para estimularlos con honores y distinciones (73). La política china, por consiguiente,

favorece más a la agricultura que a todas las demás actividades; la condición de un labrador era muy superior a la de un artesano (74).

En algunos pasajes del "Meng-tsé", particularmente en el libro primero, se encuentran alusiones que se encuadran sin dificultad en el concepto general del fomento administrativo, tanto referidas a la agricultura como a otras actividades. Así, dice: "En la primavera, los antiguos emperadores inspeccionaban los campos cultivados y suministraban a los labradores las cosas de que tenían necesidad; en otoño, inspeccionaban las cosechas y daban socorros a los que no recolectaban bastante ..." (75). Y añade que "... si cuando entraba en los confines del territorio de los príncipes reinantes que visitaba, encontraba la tierra desprovista de malezas; si los campos estaban bien cultivados; si los hombres más distinguidos por sus talentos ocupaban los empleos públicos, entonces él daba recompensas a los príncipes, que consiguían en un acrecentamiento del territorio. Mas si, por el contrario, al entrar en el territorio de los príncipes reinantes que visitaba, encontraba la tierra inculta y cubierta de malezas; si estos príncipes descuidaban a los viejos y desdeñaban a los sabios; si los exatores y los hombres sin probidad ocupaban los empleos públicos, entonces él castigaba a esos príncipes" (76). En otro lugar manifiesta que "si el príncipe odia el deshonor no -

puede hacer nada mejor que honrar la virtud y elevar a las dignidades a los hombres distinguidos por su saber y por su mérito. Si los sabios ocupan los primeros empleos públicos; si los hombres de mérito son colocados en los mandos que les conviene y el rey no goza de las comodidades de la paz, el momento es llegado de revisar y poner en buen orden el régimen civil y el penal. Si obra así, los demás Estados, por grandes que sean, se encontrarán en la necesidad de respetarla" (77). CONFUCIO dirá que "todos los que gobiernan los imperios y los reinos tienen nueve reglas invariables que seguir: perfeccionarse a sí mismos, reverenciar a los sabios, amar a sus parientes, HONRAR A LOS PRIMEROS FUNCIONARIOS DEL IMPERIO o ministros, estar en perfecta armonía con los demás funcionarios y magistrados, tratar y querer al pueblo como a un hijo. ATRAER CERCA DE SI A TODOS LOS SABIOS Y ARTISTAS, acoger agradablemente a los hombres que vengan de lejos, a los extranjeros, y tratar con amistad a todos los grandes vasallos" (78).

Con estas indicaciones creemos haber demostrado suficientemente el empleo de las medidas de fomento administrativo en la China de la antigüedad.

#### c) PERSIA

También en la sociedad persa, en la época en que la consideramos aquí, existe la división castal, de acuerdo con el esquema común a todos los pueblos orien-

tales, por razón del origen único de todos ellos (79). - En el "Zendavesta" se distinguen cuatro clases: sacerdotal, militar, agricultora y artesana; no incluye a los siervos porque éstos no formaban parte civil ni jurídicamente de la sociedad. Pero el pueblo persa experimenta un desarrollo más rápido que el hindú y a medida que este desarrollo se manifiesta, en el conocimiento que el hombre tiene de sí mismo y en el desenvolvimiento de su potencia moral y de su actividad, avanza en el sentimiento de su libertad y declina la rigidez de la división castal. Los sacerdotes constituían —como en la mayor parte de los pueblos de la antigüedad asiática— la clase preponderante, lo que no fué obstáculo para que reyes de la importancia de Ciro, Cambises y Darío pertenecieran a la clase de los guerreros; esto puede ser una prueba de que la división clasista no tenía el rigor que en la India, donde a cada clase correspondía un género de actividad, sin que hubiera interferencias de unas castas en las ocupaciones de las otras. Los sacerdotes, sin perjuicio de su primacía, quedaban sometidos a la jurisdicción de los magistrados. Sin embargo, si era el sumo sacerdote el que incurría en alguna infracción, el tribunal que lo juzgaba se componía de sacerdotes y guerreros. Y es curioso el hecho de que las leyes persas consignen los deberes del rey sin hacer referencia a sus derechos (80). De la ley regia de Eoroastro puede deducirse que las diferen-



cias de clase en Persia eran una cuestión práctica, más que una distinción que envolviera a la sociedad de una manera integral, como sucedía en la India. Pero no obstante esta mayor flexibilidad que se aprecia en la concepción social persa, el hombre estaba fuertemente vinculado a la divinidad, aunque no se llegara a extremos tan absolutos como en la comunidad hindú. Esto hace que la dinámica política y jurídica pueda dirigirse a estimular al ciudadano con argumentos persuasivos, apoyados sobre una base racional, pues se le reconoce la libertad y la posibilidad de elección al no existir la amenaza implacable de castigos celestes.

Según Zoroastro, en el "Zendavesta", la prosperidad material emerge de los bienes de la naturaleza y de su posesión. La agricultura —como en China— se reputaba como la ocupación fundamental, juntamente con el pastoreo, y eran consideradas como las principales fuentes de riqueza. La dedicación a estas ocupaciones no sólo era recomendada, sino aun prescrita como deber, ya que produce la abundancia de bienes, que es una de las causas determinantes de la felicidad de los hombres y la destrucción de la miseria, funesto cortejo de — Ahriman. La abundancia, como benéfico regalo de la naturaleza —decía Zoroastro— nutre el cuerpo y le presta los medios para satisfacer sus necesidades físicas, al mismo tiempo que le coloca en condiciones adecuadas pa-

ra resistir los asaltos de los genios del mal, para entender mejor la palabra sagrada de la ley y para prac-ticar con mayor eficacia las buenas acciones; por el -contrario --añade--, el cuerpo en ayuno y miseria se -inclina ante los consejos del mal, se resiste al estu-dio y a la meditación y es incapaz de obrar. Esta con-cepción, como se ve, es totalmente opuesta al astetis-mo indio, que ensalza el mérito del ayuno. La moral -persa lo reprueba como ilícito (81).

Con respecto al matrimonio y al aumento de -la población el persa piensa de modo semejante a como lo hacen sus hermanos de origen: el matrimonio lleva -la sanción divina de Ormuz; quien no lo realiza no en-tra en su reino. Los hijos son "el puente que conduce al cielo". Es la idea que late en las legislaciones in-dia y china, y que veremos en la mente de Augusto, en Roma, aunque éste declarara abiertamente que el Imperio necesitaba ciudadanos, cosa que no hacen los legisla-dores orientales. Pero es evidente que el aumento de la población era el móvil fundamental de las normas dicta-das en este sentido, si bien la intención declarada -era la de hacer al hombre perfecto y agradable a los -ojos de los dioses. Además, en estos pueblos el matri-monio tenía la finalidad inmediata de dar al hombre un sucesor para que realizara a la muerte del padre el ri-to funerario y proporcionara a aquél la felicidad eter-

na. Estos estímulos eran demasiado poderosos para que el ciudadano se decidiera a despreciarlos.

La moral de Zoroastro trata, en general, de fomentar el bien común. Al perseguir la gloria de Ormuz y preocupar la elevación del prestigio colectivo, se propone formar una comunidad política fuerte. El pueblo de Ormuz se consideraba como el primero en la jerarquía de los seres de la naturaleza (82), de modo que la guerra se reputaba un derecho en cuanto facilitara el particular beneficio del persa. En la paz, se creía el centro de los demás pueblos, puesto que Ormuz, divinidad benéfica, era, de un modo especial, la divinidad persa. La hospitalidad era tenida como un honor e impuesta como obligación del Estado, a cuyo efecto existía en la corte del rey un ministro dedicado al cuidado de las actividades que exigía esta práctica humanitaria (83). La religión persa —como la mayoría de las religiones primitivas— era una mezcla de principios morales, sociales, políticos y religiosos.

En la política imperialista de los persas se pone de relieve igualmente que, de modo práctico, conocían los efectos favorables de la dádiva y el obsequio y, sobre todo, la utilidad que proporcionaba el halago hacia las autoridades y jerarquías religiosas de los pueblos sometidos militarmente. Cuando Ciro conquistó Caldea y Palestina se cuidó de devolver a los israelitas los tesoros del templo de Jerusalén que les había arrebatado Nabucodonosor, y tanto -

el propio Ciro, que ordenó la reconstrucción del templo e hizo grandes donativos para ello, como luego Darío, que también fué extraordinariamente generoso y políticamente astuto, y Artajerjes después, procuraron ganarse la amistad y la confianza de los sacerdotes judíos (84).

También en Persia —como en China, según hemos tenido ocasión de señalar— los monarcas daban fiestas periódicas destinadas a ensalzar la profesión de agricultor. Para conseguirlo, los reyes deponían toda su pompa habitual y los honores mayestáticos para confundirse con los agricultores y comer con ellos en la misma mesa. La dignidad y todo el lustre del trono parecía destinado a honrar al labrador y no se permitía a los artesanos ni a los guerreros la asistencia a estas fiestas, sino sólo a aquéllos que con sus propias manos cultivaran los campos (85). Esta es una práctica que puede incluirse sin reservas dentro del concepto de fomento con carácter directo.— Indirectamente se invitaba a las gentes a imitar a Dios,—dechado de toda perfección y carente de santuarios, pues se le adoraba en forma de llama como símbolo de la pureza. El hombre debía luchar incansablemente contra el mal para realizar un ideal de justicia; a cambio se le ofrecía en recompensa un lugar en una morada de felicidad (86). Los dirigentes de las sociedades primitivas — y también de las actuales— empleaban preferentemente los medios de fomentos honoríficos para estimular a sus súbditos; es un -

medio sencillo, poco costoso para la Administración y - de eficacia inmediata. La concesión de ventajas económi- cas es también un instrumento que se ofrece como alta - mente sugestivo y que en las sociedades modernas, sin - gran cohesión entre sus componentes, puede tener un con- tenido totalmente práctico. Pero en las organizaciones políticas primitivas, apretadas sobre sí mismas, llevan consigo, en todo caso, consecuencias honoríficas, por - lo que significan de distinción con respecto a los de - más miembros de la colectividad no favorecidos, al mis- mo tiempo que robustecen en sentido de emulación pecunia- ria (87) , altamente deseado en todas las épocas. En - términos generales los beneficios básicos que se afirma que se derivan de la abundancia de bienes patrimoniales son la satisfacción del poder con que reviste a su deten- tador, la posibilidad de aumentar la posesión de un ma- yor número de cosas o bienes, y consideración, respeto o estima que inspira quien posee abundantes medios eco- nómicos (88).

#### a) EGIPTO

Egipto es otro de los pueblos que tiene ori- gen común al de los demás orientales que hemos examina- do anteriormente, con los que coincide en algunos pun- tos. En ciertas cuestiones presenta, sin embargo, gran- des diferencias con sus hermanos de raza. Pero esto no es sorprendente si se considera que las costumbres, el

temperamento y la idiosincrasia en general vienen condicionados por el proceso de adaptación del hombre al medio en que se desenvuelve (89). Las condiciones climáticas, la fertilidad o esterilidad del suelo, el régimen de lluvias, la orografía y todos los demás factores locales en que desarrolla su vida el egipcio eran, sin duda, diversos de los que afectaban al indio o al chino. Además, Egipto, abierto al Mediterráneo, está en contacto con Grecia, primero, y con Roma, después, y es influido notablemente por la cultura de estos dos pueblos. Ello explica las diferencias que puedan existir en la línea del pensamiento entre la comunidad egipcia y las demás orientales. Pero estas cuestiones sólo nos interesan en cuanto nos muestran cómo el príncipe egipcio, lo mismo en cualquiera de los tres Imperios —antiguo, medio y nuevo— que en la época ptolomea, obtenía la colaboración de los administrados mediante la persuasión o el estímulo. Puede suceder que los métodos empleados sean distintos de los que pusieron en práctica otras comunidades políticas. Pero notaremos que las diferencias no son esenciales debido a que la mentalidad egipcia, en sus puntos más generales, responde al esquema típico en que pueden encuadrarse los pueblos orientales.

En efecto; la sociedad egipcia se divide en castas. Cinco, según HERODOTO (90); la componen, de acuerdo con la teoría antropológica tan arraigada en la mentalidad de los pueblos primitivos, originada por la diversi-



dad de oficios y funciones: sacerdotes, guerreros, agricultores, pastores y artesanos. El egipcio está también a merced de la voluntad de los dioses. Mezclaban prácticas totémicas con el culto a las fuerzas de la naturaleza y a las divinidades locales. Además de las tres divinidades fundamentales: dos del bien —Osiris, del bien moral, e Isis, del bien físico— y una del mal —Tifón—, tenían multitud de dioses locales o secundarios, a los que se añadían elementos de la filosofía griega, sobre todo a partir de Alejandro. A esto hay que agregar que los Faraones, primero, y los Ptolomeos, después, eran venerados como divinidades. Algunos tenían cultos y sacerdotes propios, o bien su culto iba unido al de Alejandro el Grande o al de los mismos dioses egipcios. Ptolomeo I comparte el culto con Amonrasonther, en Tebas; Arsinoe II era adorada en Fayum —alto Egipto— junto con el dios Sobek, divinidad acuática protectora de los cocodrilos. En Alejandría se daba culto común a Isis, Serapis y a los dioses Ptolomeos. A Cleopatra se le rinde culto como a Isis (91). Pero no vamos a extendernos aquí en consideraciones sobre la religión egipcia, a pesar de su curioso pintoresquismo, porque nos apartaríamos de nuestro tema. Las referencias hechas sólo tienen por objeto ofrecer un conocimiento, aunque sea muy superficial, de la mentalidad egipcia y el modo de entender su dependencia para con el rey y con los dioses, para comprender mejor

el modo de actuar administrativo en el sector concreto del fomento.

Los hábitos mentales del egipcio —fanático, particularmente en los estadios inferiores de la sociedad—, no son los más adecuados, ciertamente, para el desarrollo de las actividades administrativas en el ámbito en que — aquí las estudiamos. El rey es un dios; y un dios cruel y caprichoso. Y, como tal, no sugiere, ordena de modo implacable. Pero aun a través de los métodos imperativos se puede descubrir un acento de persuasión que atrae la voluntad del súbdito y la socava para inclinarla en la dirección — que conviene a los intereses del príncipe y de los sacerdotes, quienes, como en los demás pueblos orientales que hemos examinado, constituyen el elemento social de primer orden.

Algunos delitos, según HERODOTO, se castigaban — con la pena de infamia (92), que significaba la muerte del alma y se tenía por más grave y afrentosa que la muerte — del cuerpo. Se aplicaba a los desertores y a todos los soldados que no cumplieran en la guerra las órdenes de sus superiores. Este castigo —mezcla de pena y de medio de fomento honorífico de carácter negativo— sería hoy poco ejemplar, pero en aquella época y cultura servía de saludable estímulo a los ciudadanos. El engaño y la falsedad eran — vistos por el legislador egipcio con tal repugnancia, que se penaban con la muerte; la dureza del castigo se justificaba

caba con la afirmación de que la verdad era el atributo intrínseco de la divinidad.

Para defender los intereses del rey y de las clases dirigentes, la propiedad de la tierra se reputaba divina; se reconocía sólo a las clases superiores, - con exclusión de las demás. Toda la propiedad territorial se dividía en tres partes: una se asignaba a la casta sacerdotal, otra al rey y, la restante, a los guerreros. La tierra, así distribuida, era dada en cultivo a los agricultores (93), quienes, por la pericia de su arte --enseñado por el propio Osiris-- la hacían fructificar espléndidamente. Las tres clases inferiores --agricultores, pastores y artesanos-- eran estimuladas para que obtuvieran con el trabajo los medios necesarios para la vida. Todas ellas eran persuadidas a proveerse de los medios adecuados de subsistencia y hasta obligados a emplear su actividad en tal sentido, con castigos severos para quienes, con desprecio de esta prescripción, - perturbaran la economía de la sociedad (94). Un sistema parecido había sido establecido ya en Babilonia, donde - el Código de Hammurabi --compilado alrededor del siglo - XX antes de Jesucristo-- atribuía al Estado el control y la vigilancia de la labranza, de la siembra, de la recolección y de otras actividades agrícolas (95).

Dice PLUTARCO que la divinización de la tierra llevaba consigo la de la agricultura. La tierra se iden-

tificaba con Isis y el Nilo con Osiris, quien, con la fertilidad de aquélla y con la enseñanza del modo de cultivarla, elevó a los egipcios desde la vida pobre a la abundancia. Y como era un signo evidente el hecho de que las aguas del río ejercían un influjo maravilloso sobre las tierras ribereñas, si se divinizaban las relaciones entre estos dos elementos se lograba que el egipcio de las clases industriales se entregara con piadoso afán a las faenas agrícolas y despreciara un poco al pastoreo (96). Así se conseguía el fortalecimiento de la capacidad económica de las clases privilegiadas que, en Canope y en muchas ~~en~~ otras localidades, levantaban deliciosas quintas de recreo (97).

Sobre el matrimonio, el egipcio tiene un concepto decididamente material. Para facilitar la unión marital se removía toda clase de obstáculos y se admitía como situación natural la poligamia (98). A cualquier hombre --que no fuera de la clase sacerdotal, pues éstos sólo pueden tener una esposa-- se le permite casarse con cualquier número de mujeres, pero con la obligación de alimentar a los hijos. Se permite, asimismo, el matrimonio entre hermanos (99). Aunque al comienzo esta institución fué únicamente permitida, llegó a ser, particularmente para los reyes, obligatoria. De esta forma indirecta el gobernante egipcio consigue, o lo intenta, aumentar la población, como necesidad hondamente sentida en todos los pueblos en desarrollo.

El empleo de las prácticas de fomento es bastante acusado en el ámbito cultural. Las leyes egipcias imponen a los sacerdotes (podríamos decir que es una autoimposición) el deber de proporcionar a los niños las enseñanzas sacras y profanas (100), aunque todas tenían una impronta eminentemente religiosa. Además de la religión, - que formaba parte de lo que vendría a ser la instrucción primaria, se enseñaba en las famosas escuelas de Tebas, - Menfis y Heliópolis, del tiempo de los Faraones, las leyes del país, los deberes de la moral, escritura, gramática, historia, geometría, agricultura y astronomía. El calor prestado por los monarcas al cultivo de las ciencias hizo posible la altura cultural de Egipto, muy superior a la de los demás pueblos que acabamos de estudiar, si bien esta cultura no estaba generalizada. Tal desarrollo cultural y científico, debido al estímulo de que fué objeto - por parte de los poderes públicos, produjo figuras intelectuales de la categoría del gramático Filetas de Kos, - maestro de Ptolomeo II; del filósofo Hegesias, que predicó con tanto convencimiento el pesimismo que desencadenó una epidemia de suicidios con sus doctrinas; de Euclides, el padre de la geometría; del médico Herófilo, quien, con desprecio de las supersticiones de su época, se atrevió a seccionar un cadáver y de tantos otros (101).

Sin embargo, este progreso espiritual a que acabamos de referirnos, por no trascender, en sus formas mas

elevadas, a la gran masa del pueblo egipcio, no produjo las discusiones que tenían lugar en Grecia, según Tales, ya en el siglo VI antes de Jesucristo, sobre la existencia de los dioses y la inmortalidad del alma, pues los sabios estaban al servicio de los reyes y trataban de satisfacer, al propio tiempo que los intereses de éstos, el suyo propio (102). En lugar de hacer brotar en las mentes populares la duda sobre la legitimidad de las atribuciones divinas de los príncipes, prefieren enseñarle que quienes posean extensos conocimientos de magia --que tan importante papel representa en la religión egipcia-- pueden ocupar en el otro mundo, en el mundo de Osiris, una elevada posición aunque en éste sólo lo hayan sido unos pobres diablos. Tampoco tenían serios inconvenientes, y sí bastantes ventajas, en promover el embalsamamiento de los cadáveres y en mantener la creencia de que la inmortalidad del alma estaba condicionada por la conservación del cuerpo que le había servido de morada temporal. Como en estas prácticas se empleaban, aparte de complicadas combinaciones químicas, unos vendajes, que WERTHEIMER calcula en una longitud de cuatrocientas varas para cada cadáver, se promovió, de modo indirecto, el desarrollo y fama de la fabricación de tejidos en Egipto.

El pueblo egipcio es, por naturaleza, conservador y sus sacerdotes no decaen en sus esfuerzos para

mantenerle en tal estado, pues con ello aseguran su dominio y preeminencia. Pero, no obstante su fanatismo y su inmovilidad mental, el egipcio es un pueblo dócil. Esta condición fué vista con claridad por Alejandro cuando llegó a Egipto, en el siglo IV antes de Jesucristo. Adquirió inmediatamente el convencimiento de que era un pueblo fácil de dominar, siempre que se rindiera homenaje a sus dioses y se conservaran los privilegios de los sacerdotes. Y así fué, pues se le rindió sin lucha y llegó a identificarse de tal forma con el pueblo conquistado que se le erigieron templos y fué elevado a la categoría de dios (104).

La Administración egipcia, pues, fomenta, la agricultura mediante su divinización; la sumisión del súbdito al príncipe y a los sacerdotes, también por el mismo procedimiento; la disciplina de los soldados, con recompensas, positivamente, y, negativamente, por medio de la declaración de infamia; concede honores y dignidades a las personas de mérito (105); procura inculcar en el ánimo del pueblo la inclinación hacia la rectitud y el apartamiento de la falacia; a procurarse los medios necesarios para su subsistencia, a través de la agricultura y de otras actividades, como la fabricación de sustancias químicas y de tejidos; animaba a los ciudadanos al matrimonio y a la procreación y removía toda clase de obstáculos para que se cumpliera esta finalidad, y estimulaba el desarrollo de la inteligencia y de la sabiduría. Aunque de una mane-



ra, no sólo tosca, sino impuesta por las particularísimas condiciones de la mentalidad de la época, no puede haber serias dudas de que el gobernante egipcio conocía y aplicaba, de acuerdo con las características de la Administración de la época, las técnicas de fomento. Naturalmente, éstas no estaban sujetas a ningún plan, pero tampoco lo estaba la organización administrativa. Todas las manifestaciones del fomento en los pueblos que hemos estudiado hasta ahora y en los que examinaremos a continuación, son aisladas. La Administración pública resolvía los problemas que la realidad le planteaba en la forma que a los órganos que actuaban en su nombre le parecía adecuada. Sólo en Roma, particularmente bajo el mando de Cesar, veremos una actuación administrativa con un rigor y un orden que no volvería a realizarse hasta bien entrada la Edad Contemporánea.

#### •) ISRAEL

Recogemos dentro de estas notas históricas sobre las técnicas de fomento, diluidas en las costumbres jurídicas de la antigüedad, al pueblo de Israel, por la importancia que su pensamiento ha tenido en la evolución posterior de la humanidad. Las referencias a esta comunidad política tienen una doble dimensión: de una parte, nos referimos al elemento étnico —israelitas, judíos, hebreos— y, por otra, al medio físico en

que se asentó aquél desde el siglo XIII antes de Jesucristo; esto es, Palestina. Antes de esa época la región estaba ocupada por los cananeos. A partir de su ocupación por el pueblo hebreo, su historia está afectada por una gran complicación. Los judíos, al ocupar aquel territorio, lo dividen en dos reinos --Israel y Judá-- que sucumben en los años 722 y 578, antes de Jesucristo, (106) bajo asirios y babilonios, respectivamente. Luego son sometidos, sucesivamente, por persas --Ciro--, por macedonios --Alejandro--, por egipcios --Ptolomeos--, por sirios --Seléucidas--. Alcanza de nuevo su independencia con los macabeos, hasta que en el año 63, antes de Jesucristo, Pompeyo la reduce a provincia romana.

La historia antigua de este pueblo original es conocida con más detalle que la de los demás de su ámbito geopolítico, por los libros sagrados, particularmente por los contenidos en el Antiguo Testamento.

El hebreo tiene un concepto de la creación, de la propia existencia, de su fin último y de sus relaciones para con Dios, totalmente distinto del de todos los demás pueblos que hemos estudiado hasta ahora en el presente trabajo. Rechaza la teoría emanantista india y china y la subordinación de la pervivencia del alma a la conservación del cuerpo, del pensamiento egipcio. Para el hebreo los seres son creados por Dios, no "generados" por El. Para los demás pueblos de Oriente, Dios es implacable;

para el hebreo, es misericordioso. Los hombres son todos iguales, como hechos a imagen y semejanza de Dios (107).

Es interesante observar que, a pesar de la diferencia radical del pensamiento de este pueblo con respecto a los demás que hemos examinado, se dan en él algunas manifestaciones que, en lo fundamental, coinciden con las de aquéllos. Pero esto no es extraño, habida cuenta de su origen común y de la semejanza determinada por la propia condición humana. Puede ser grande el peso de la vinculación del Derecho a la religión o a la magia, que se advierte en los primeros estadios de la evolución histórica de los pueblos, incluso en Grecia (108), que condicionan la actividad social; puede ser también importante --y lo es, en efecto-- la concepción antropológica o cosmogónica. Pero por encima de las diferencias existen también unas constantes. El hebreo se distingue muy poco de los pueblos ya estudiados en materia de clases sociales, matrimonio, propiedad y castigos.

A pesar de que el pueblo hebreo admite la igualdad de todos los hombres, como principio, y rechaza la idea hindú de que unos procedan de la boca, otros de los brazos, otros de los muslos y otros de los pies de la divinidad (109), porque todos proceden del soplo de Dios (110), no encuentra dificultad en la práctica para reconocer --tres clases sociales: ciudadanos, extranjeros y siervos. El cuerpo de ciudadanos se divide a su vez en otras dos --

clases: sacerdotes y guerreros (111). Hay un avance respecto a la concepción india, china o persa, sin duda, - pues se toma en consideración como hombres a los siervos (112). Los demás pueblos los excluían de la sociedad. La ley hebrea —el "Torak"— admite, incluso, el matrimonio del hijo del patrón con la sierva (113). Mas a pesar del reconocimiento teórico de la igualdad de los hombres, el hebreo incurre en la contradicción aludida de admitir como lícita la existencia de la clase servil.

La legislación mosaica tiene el propósito de - alcanzar la perfección del hombre. Le exige la veneración a Dios y el respeto hacia sus semejantes. Pero la interpretación que se dió a esta legislación, lejos de mantener la pureza y la rectitud de conducta que la misma - perseguía, adulteró de tal forma el verdadero sentido de los textos, sobre todo en los siglos que precedieron a - la acción de Vespasiano y de Tito sobre Jerusalem, que - la idea de fomento que pudiera latir en ellos cambió radicalmente de signo; la persuasión se dirigió entónces a facilitar el particular beneficio de las clases dirigentes. Mediante una interpretación caprichosa, los fariseos y maestros de Israel multiplicaron los preceptos - hasta llegar a ser tantos como las letras del Decálogo, - y concedieron mucha más importancia a las tradiciones y a los ritos exteriores que a los verdaderos mandatos de Yavé. De aquí las protestas de los profetas AMOS, OSEAS,

ISAIAS, JEREMIAS y EZEQUIEL. Se lamentaban de la tiranía y opresión de que eran testigos presenciales. Llamaban - la atención sobre los peligros de la época e imaginaban tierras generosas en las que prevalecería al fin la justicia (114). Mas, como los altamente beneficiados con - aquel estado de cosas estaban dispuestos a defender sus posiciones, no se detuvieron ante ninguno de los que pretendieron ponerlas en peligro, incluso de Cristo. La religión era la mayor industria de Jerusalem; acaso la única. Y el Templo, su monumento visible. Quien lo atacara debía ser considerado como enemigo del pueblo y, en particular, de las clases más acomodadas, las cuales, con - su habilidad, lograron hacer de Jerusalem un centro de - riqueza. Consiguieron llevar al convencimiento popular - que sólo en la metrópoli del judaísmo se podían ofrecer sacrificios válidos. Por eso acudían a Jerusalem todos - los años enormes muchedumbres de israelitas salidos de - las tetrarquías de Palestina y de todas las provincias - del Imperio. FLAVIO JOSEFO cuenta que, en circunstancias extraordinarias, llegan a encontrarse en Jerusalem hasta tres millones de peregrinos. La población estable vivía todo el año de los productos del Templo; la fortuna de - los negociantes, de los vendedores de alimentos, de los cambistas de moneda, de los posaderos y de los que ejercían algún arte dependía de la fortuna del santuario. - Cristo amenazó directamente la posición de estos grupos

sociales. Si todas las prescripciones debían reducirse a la práctica del amor; si Dios despreciaba los sacrificios animales y sólo pedía la pureza del alma y la oración secreta, no quedaba sitio para los escribas y para los doctores de la ley; los sacerdotes podían cerrar las puertas del Templo y cambiar de oficio. Pero era más cómodo eliminar a su gran enemigo (115). Aquí se fomentan unas creencias, una sumisión, un género de conducta. Desde el punto de vista del fomento como forma de actuación administrativa, el fin perseguido es ilícito (el bien particular de la clase dirigente), y los medios (la interpretación torcida de la ley), también lo son. Pero esto no desvirtúa la política general de persuasión, programada sobre la base de la credulidad y del atraso cultural del medio social.

La ley era obra de la razón de Moisés; la división de clases era fruto espontáneo de la dedicación de los hombres a ocupaciones diferentes, con habitualidad, por lo menos en sus orígenes. A este imperativo no pudo resistir el hebreo. Promueve y sostiene la clase servil con una doble finalidad: económica y honorífica. El siervo realiza las labores toscas en general que, como la agricultura, el pastoreo o el cuidado de la hacienda, tienen una repercusión patrimonial favorable para el señor; pero también sirven para poner de manifiesto la capacidad adquisitiva, la potencialidad económica

y el relieve social del dueño. Sin embargo, el siervo hebreo podía salir de esa condición: el israelita que había caído en esclavitud, a los siete años quedaba libre (116). Esta posibilidad tenía carácter de privilegio; se otorgaba la libertad al siervo si era israelita, si pertenecía al pueblo escogido.

La intención de promover el aumento de la población tampoco es ajena al pueblo de Israel. A Abraham se le permite casarse con su esclava Agar, al convencerse de que su mujer, Sara, era estéril. Y se toleraba la poligamia con este fin. La monogamia sólo se exigía a los levitas. A éstos les era prescrito tener una sola esposa, por ser la Tribu de Leví aquella de la que salían los sacerdotes (117). La Ley mosaica promueve el matrimonio (118), que era considerado como el natural destino del hombre (119). Por ello, se procura su pureza y se considera el adulterio como altamente execrable (120).

El absoluto y perpetuo dominio de la tierra pertenece a Yavé —como una especie de nudo propietario— y el hombre sólo tiene la posesión y el goce material de la misma (121). Según el mandato de Dios, la tierra quedó repartida entre las familias de las tribus, con exclusión de las de la décima —la de Leví—, que recibiría una parte de los frutos de los bienes atribuidos a las demás, al objeto de que no distrajera su atención en actividades ajenas al sacerdocio (122).



La parte asignada a cada tribu debía pertenecerle siempre, de suerte que las ventas e hipotecas de que eran susceptibles las fincas poseídas tenían carácter temporal, pues volvían cada cincuenta años --el año del jubileo-- todos los bienes adscritos a una familia al poder de sus miembros, llamados por derecho de sucesión a poseerlos (123). Por lo que respecta a la eficacia de la institución del año del jubileo, establecida por Moisés para hacer consistentes las relaciones sociales y crear una vigorosa organización agrícola, es dudoso si fué grande y se sabe que no duró mucho tiempo (124). Estas instituciones económico-sociales persiguen la defensa del bienestar de las familias y de la conservación del lustre honorífico a través de las vinculaciones perpetuas, en las que se adivina una intención de fomento.

Por lo que respecta a los castigos que se aplicaban, el talión, como se sabe, es el tipo de la penalidad mosaica (125) que, no obstante su dureza para una mentalidad cristianizada, resultaba henchida de generosidad en un tiempo en que por un ojo se exigían cien ojos y por un dedo el brazo del delincuente. La penalidad mosaica, sin entrar a discutir su finalidad retributiva, implica una idea de prevención general. La pena de muerte se aplicaba con mucha frecuencia, particularmente a los delitos contra la religión (blasfemia, herejía, sacrilegio, inobservancia de las fiestas (126))

y contra la reverencia debida a los padres (127).

La Administración hebrea, en general, promueve la paz y la concordia entre los hombres, así como la honradez en sus tratos mutuos. Prescribe la observancia de la buena fe en los contratos y prohíbe usar pesas y medidas falsas, pues todo hombre injusto cae en la abominación de Dios (128).

En muchos lugares del Antiguo Testamento se pone de manifiesto igualmente que en la comunidad hebrea eran conocidas las técnicas de fomento de carácter directo, así como sus efectos para provocar los comportamientos deseados por quienes ponían en práctica las medidas de persuasión. Así, Senaquerib, rey de Asiria, promete alimentos y seguridad a los habitantes de Jerusalén si se rendían a sus armas (129). David recompensa a los guerreros que le ayudaron a asegurar su dominación y a hacerle rey de Israel (130). Baltasar ofrece vestidos de púrpura, collares de oro y un puesto preeminente en el gobierno a quien le interprete las palabras "mene", "tequel", "ufarsin", que durante el festín que daba en su palacio de Babilonia aparecieron escritas en la pared (131). En otro lugar se recomienda hacer el bien al justo para obtener recompensas (132); se afirma que el médico es recompensado por el rey y admirado por los príncipes (133), o que el rey Artajerjes dió un cargo en el palacio a Mardoqueo y le otorgó otras mercedes por haberle

comunicado que dos guardas pretendían apoderarse de él (134).

f) GRECIA

Bajo el nombre genérico de Grecia comprendemos en este trabajo las notas más salientes para nuestro propósito de las varias comunidades políticas que se asentaron en la parte más meridional de la península balcánica e islas próximas, con extensión hasta el sur de Italia y Sicilia, a partir del último milenio antes de Jesucristo. Examinaremos sólo algunas instituciones —pues esta labor de investigación no pretende ni necesita ser exhaustiva— que nos revelen el grado de aplicación de las técnicas administrativas de fomento, y tendremos ocasión de comprobar el gran uso que de ellas se hacía para promover determinadas actividades y conseguir fines de interés general. Veremos que no es preciso forzar la interpretación ni hacer violencia a la letra que describe las instituciones para descubrir los propósitos de fomento que latan en ellas. Esto nos evitará el trabajo de extendernos demasiado en consideraciones accesorias, aunque estimamos que no está fuera de lugar hacer alguna referencia a la línea general del pensamiento griego.

El profesor CONDE nos dice que el griego ha empezado a existir de una manera esencialmente distinta a la del hombre de Oriente; a existir políticamente, se

entiende. Hay en él una "anábasis" desde algo que no - era vivir político propiamente dicho. Esta ascensión - presupone otra: la "anábasis" a la sabiduría. El griego posee conciencia de que las cosas tienen algo que - les pertenece en propio, lo que hace que tenga un sa - berracional de ellas (135). HOLSTEIN nos informará de que en el comienzo del movimiento democrático urbano - el Derecho se concibe como un saber y querer de precep - tos muy concretos, cuya validez depende mucho más fuer - temente que antes --en los primeros tiempos agrarios - en que se entendía que el Derecho había sido instituí - do por el dios supremo-- de los propios hombres y de su voluntad, de forma que pasó a un último plano aquella vinculación religiosa (136). Esto nos ahorra un gran - trabajo de interpretación: el griego sabe lo que quie - re y como conseguirlo. Y va directamente a ello sin -- perderse en cuestiones marginales. Acaso el único pare - cido que tenga el pensamiento griego --como también el romano-- con los pueblos de Oriente ya estudiados, sea la admisión de la existencia de la clase servil como - institución lícita.

La idea del fomento se pone de manifiesto en relación con determinadas actividades, y ya SOLON de - cía que los estados se gobiernan tan solo por el pre - mio y por el castigo (137).

Las leyes ofrecían premios a los padres de - familia, castigaban el celibato y la esterilidad de an

bos sexos e inducían a la educación de la prole. Los célibes se reputaban comunmente como malos ciudadanos, - enemigos de la patria, destructores de la sociedad y homicidas de su posteridad (138). Sin embargo, PLATON y - ARISTOTELES no tienen inconveniente en proponer la regulación de la natalidad y aun la eliminación de los nacidos que sobren (139).

La legislación ateniense no admitía a nadie - al gobierno antes de tener hijos. Esto suponía un incentivo para el matrimonio y la procreación. Aparece la - idea del fomento directo cuando se dispone que se premie al vencedor en los juegos olímpicos, e indirecto - cuando se establecen castigos para quienes no trabajen para vivir. La primera regla estimula la práctica de - ejercicios físicos de tipo no industrial; la segunda, - la dedicación al trabajo lucrativo. Las leyes de SOLON recuerdan a los padres el deber de proporcionar a los - hijos los conocimientos suficientes para procurarse la subsistencia, pues relevan de la obligación de obedecer a los padres cuando éstos no hayan enseñado un oficio a sus hijos. En Sicilia —que era griega en tiempos de SOLON— CARONDA estableció , para estimular el sentido - del valor en los ciudadanos, que fuese vestido de mujer y paseado por la plaza pública durante tres días el hombre que se negara a luchar en la guerra (140). Las leyes atenienses establecían una distinción honorífica pa

ra el artífice que hubiere hecho mayores progresos en su especialidad. Para favorecer los intereses económicos de la familia se procuraba un reparto equitativo de la riqueza; por ello, se prohibía el testamento y se prescribía que la herencia paterna se atribuyera por partes iguales entre sus hijos, sin que nadie pudiera suceder a dos causantes ni poseer dos herencias. Esta idea se refuerza al autorizar el matrimonio con la hermana consanguínea y obligar al más próximo pariente, por parte del padre, a casarse con la heredera para evitar que los bienes salieran de la familia (141).

En Esparta, la intención de obtener un reparto de la riqueza que evitara los casos de acumulación excesiva y los de indigencia, sin olvidar el apoyo de quienes tuvieran mayores cargas familiares, se manifiesta en las leyes del legendario LICURGO, que prohibió las dotes y mandó que los bienes se distribuyeran por partes iguales entre los hijos del causante y que, si alguno de éstos moría, su parte se entregara a aquel de sus hermanos que tuviera mayor número de hijos a su cargo (142). El severo régimen espartano tendía a que los ciudadanos se acostumbraran a las asperezas de una existencia dura e inquieta, y a que se habituaran a los peligros de la lucha. LICURGO dispone que los niños, a los siete años, sean separados de sus padres y educados en un régimen de disciplina, con el pelo cortado total-

mente, descalzos, y en lucha de unos contra otros desnudos. Y para estimularlos a que se entregaran con ardor a tal aprendizaje, disponía que se otorgaran premios a -- aquéllos que resistieran con coraje y sufrieran con abnegación los golpes y heridas que recibieran (143). El célibe voluntario persistente era penalizado por el Estado y, además, insultado por los jóvenes por su vergonzosa ausencia de espíritu cívico (144).

El estímulo para el matrimonio y para la procreación es en Lacedemonia acaso más decidido aún que en las demás repúblicas griegas a que nos hemos referido anteriormente. En Lacedemonia, el ciudadano que tenía tres hijos estaba exento de hacer guardias, y el que tenía cinco quedaba relevado de todas las cargas de la república. En Lacedemonia --como en Atenas-- el celibato era calificado como delito y se formaba contra el que lo mantenía una acusación formal (145) y se le castigaba en virtud de sentencia judicial. Los matrimonios entre viejos, o entre una persona vieja y otra joven se castigaban, como en Roma, con la infamia, que entonces era una pena de gran ejemplaridad (146).

Como acabamos de ver, las prácticas administrativas de fomento son en Grecia muy frecuentes, aunque en muchas ocasiones, como sucede con toda clase de actividades políticas, sociales o jurídicas poco evolucionadas, --aparezcan mezcladas varias instituciones de diversa natu



raleza. Hay otros casos, sin embargo —además de los — que ya hemos señalado— en que la idea del fomento, en su forma directa o propia, se muestra con toda claridad. Aparte de las aplicaciones concretas que tuvieron estas técnicas de persuasión como consecuencia de los juegos — olímpicos, con los que es consustancial la idea del premio y de los honores —iniciados en el año 776 antes de Jesucristo y celebrados durante doce siglos, hasta el — año 383 de nuestra era, que contaron con la alabanza de los hombres más eminentes de la Grecia clásica, desde — HOMERO hasta TEMISTOCLES, PITAGORAS y DIOGENES (147)— hay multitud de ejemplos de la aplicación de las medidas de fomento. Así, en Atenas se daban a los soldados coronas militares de olivo, que era el árbol dedicado a Pallas, diosa de las batallas y de la sabiduría; entre los espartanos no era lícito hacer alusiones honoríficas en los epitafios, sino únicamente en los de quienes hubieren muerto en el campo de batalla. En Atenas fueron alabados y honrados los que murieron en las batallas de — Maraton y Salamina. Alejandro mandó hacer estatuas de — mármol de los soldados muertos en la lucha (148).

#### g) ROMA

De origen común al de todos los pueblos mediterráneos (149), Roma sigue las huellas del pensamiento griego; se dirá que la organización política de Roma no puede considerarse como una continuación de la "Polis",

ni mucho menos como una proyección ampliada del vivir griego, aunque se reconoce que Roma acabará por absorber aquellas esencias (150). También se ha entendido que, tanto el "ethos" del poder político romano como el de su vida jurídica, son una creación del espíritu griego, pues aun cuando uno y otro, unidos a la capacidad para desplegar, creadoramente, su poder organizador eran, ciertamente, dotes naturales del genio romano, su purificación e interpretación tenían sus raíces en el pensamiento helénico (151). El secreto de la grandeza de Roma fué, indudablemente, la habilidad para la organización que se evidencia en cuanto hizo (152). Que la "Polis" sea una unidad política encerrada en si misma, incapaz de anexión o incorporación y que la "Civitas" contenga la posibilidad de ensancharse ilimitadamente, son cuestiones ajenas a nuestro tema, y por lo que al mismo respecta podemos situarlas en la misma línea y considerarlas una como continuación de la otra, aunque presenten algunas diferencias (153), incluso bastante acusadas (154). Examinaremos algunos aspectos de la Administración romana y tendremos ocasión de comprobar que las técnicas de fomento eran abundantemente utilizadas, y para ello podemos prescindir del análisis de otros aspectos de confección y organización política que nos llevaría a terrenos estériles para nuestro propósito.

No obstante las diferencias que puedan darse en

tre griegos y romanos, de un lado, y los pueblos de -- Oriente, de otro, aquéllos guardan con éstos ciertas semejanzas, particularmente en lo que se refiere a la religión, o más bien a las prácticas religiosas, y a la división de la sociedad en clases. La primera de estas notas sólo tiene para nosotros, aquí, un valor anecdóti -- co. A la división clasista le dedicaremos más atención por derivarse de la misma algunas consecuencias útiles a nuestro objeto, por cuanto lleva consigo privilegios y prerrogativas y unos y otras son medios importantes -- dentro de las técnicas de fomento, según tendremos oca -- sión de señalar cuando estudiemos su clasificación.

La religión de los romanos, en sus comienzos --cuya organización se atribuía al rey Numa-- (155) tie -- ne un fondo animista que la asemeja a la hindú, aun -- cuando por sus características peculiarísimas (156) estaba incorporada a un pueblo agrícola que, asustado por -- las fuerzas naturales e ignorante de sus leyes, tiene -- el sentido práctico de imaginar para cada una de las co -- sas que le interesan un dios tutelar, con el que procura ponerse a bien (157).

La población de la Roma de los primeros tiem -- pos se divide en dos clases: patricios y plebeyos. Los patricios forman una aristocracia gobernante y sólo a -- ellos les estaban abiertos la magistratura, el senado y el sacerdocio (158), mientras que los plebeyos --labra-

dores, comerciantes e industriales-- estaban excluidos de estas funciones, incluso de la propiedad territorial, si bien ésta la consiguieron más tarde como consecuencia de la concesión por el rey de pequeñas parcelas del "ager publicus". Como el matrimonio no puede realizarse entre miembros de distintas clases, éstas se asemejan bastante a las castas. Por lo que respecta a la propiedad, con la excepción indicada, y al comercio, patricios y plebeyos estaban en iguales condiciones. La distinción radical entre unos y otros está en los derechos políticos y en los de familia. Los patricios formaban una clase privilegiada con abundantes honores y prerrogativas, aunque también el pueblo era de hecho muy fuerte (159). Adriano concedió los títulos de "vir egregius" a los simples procuradores, de "vir perfectissimus" para los prefectos, con excepción de los del pretorio, a los que les dió el tratamiento de "vir eminentissimus", y el de "vir clarissimus" para los senadores y sus hijos (160).

En el siglo II, antes de Jesucristo, la sociedad romana aparece dividida en cuatro clases: aristocracia (alta nobleza, de un lado, y el resto de la clase senatorial, de otro), los "equites" (que constituían una segunda nobleza formada por comerciantes y personas acomodadas), el pueblo y los habitantes de las ciudades sometidas. Aparte, claro está, aparecen los esclavos, de los que se diría que "personae non

sunt" (161). Cada una de las dos primeras clases —aristocracia y "equites"— tenía preeminencias y distintivos exteriores, lugar preferente en los circos y teatros y otros privilegios en la vida pública (162). En la compilación hecha por Sexto Papirio bajo el mando de Tarquino Prisco, comentada por Granio Flacco (Código Papiriano), se recoge una ley de Numa Pompilio que revela una intención abstracta de fomento: sólo los patricios podrían acceder al sacerdocio. Y otra disposición del rey Numa estableció que aquel que diera muerte al general del ejército enemigo recibiría trescientos ases como premio. Las prerrogativas exclusivamente clasistas desaparecerían o se debilitarían más tarde, pero subsistirían otras de signo parecido, basadas en la edad, la inteligencia, la cultura y los bienes de fortuna, no obstante la reforma llevada a cabo el año 387 de Roma (367 antes de Jesucristo) (163).

En la Ley de las XII Tablas se encuentran bastantes disposiciones encaminadas a fomentar —directa o indirectamente— ciertas actividades y comportamientos. En la Tabla VI se ponen dificultades al repudio para evitar que los matrimonios se disolvieran por motivos intrascendentes; en la Tabla VII se promueve la veracidad en los tratos y la rectitud de conducta, y se determina que todo culpable de falso testimonio sea arrojado por la Peña Tarpeya, y que todo el que usare magia para dañar a otro sea castigado con la muerte. La Tabla IX —

castiga, asimismo, con la muerte al juez o árbitro que se deje sobornar (164).

En el siglo II, antes de Jesucristo, las relaciones de Roma con sus aliados de Italia sufrieron una crisis. De una parte, Roma los consideraba peligrosos para su seguridad; de otra, sus aliados estaban descontentos de Roma porque guardaba siempre para sí la dirección de las guerras y recogía, invariablemente, la mayor parte del botín. Estas discrepancias degeneraron en lucha armada, y Roma tuvo que hacer concesiones, porque no contaba con la adhesión de los umbríos y etruscos ni con el apoyo del partido democrático. La Ley Julia ofreció la ciudadanía a los que hubieren permanecido fieles a Roma o depuesto las armas y la pidieran; la Ley Plautia Papiria concedía igual distinción a cuantas ciudades del sur del Po la solicitaran en el plazo de sesenta días (165). Sila ofrecía fabulosas recompensas a sus soldados, y se las concedía, a cambio de su fidelidad (166).

El alto honor de la ciudadanía romana fué ofrecido por César a todos los que se dedicaran a la ciencia de curar, que hasta entonces se había considerado como — ocupación indigna para los hombres libres (167). Augusto concedía también la ciudadanía romana a todo recluta de las provincias que prometiera llegar a ser un buen soldado y estuviera romanizado lo bastante para comprender el latín hablado y escrito, o lo bastante civilizado para —

llegar a comprenderlo pronto y bien (168). También César, por los servicios prestados, concedió la ciudadanía romana a Cádiz; y cuando venció en España a los hijos de Pompeyo --batalla de Munda-- se la concedió a los pueblos que le habían ayudado en la guerra (169).-- Por su parte, Tiberio Graco, después de una batalla afortunada en el año 540, de Roma, contra el ejército cartaginés del Brutium, donde se distinguieron las legiones romanas reforzadas con esclavos armados a toda prisa, dió a estos soldados improvisados la libertad y el título de ciudadanos (170). Sila, después de su victoria, a partir de noviembre del 762, de Roma, repartió a sus soldados las tierras que habían sido dadas en usufructo a las ciudades aliadas y las que procedían de las confiscaciones (171). Claudio, para premiar la fidelidad de los habitantes de Velubilés (Mauritania), con motivo de una guerra local, les otorgó la ciudadanía romana (172). CASTILLO DE BOVADILLA nos dice que se daban a los soldados coronas militares "de grama, o de hojas de roble o encina ... y porque con la honra se juntase el provecho, también se daban coronas y collares de plata y oro, espadas, talabartes y armas doradas, adereços de cauallos, cadenas de oro, heredades, bueyes, esclavos, trigo y el doblar las pagas, como lo dió Julio Cesar en la guerra de Egypte ..."(173)

El aumento de población --aunque Cesar tuvo



ra que enviar a ochenta mil proletarios a las colonias del otro lado del mar— (174) era una gran preocupación para los gobernantes romanos (175), y trataron de estimularlo y promoverlo por todos los procedimientos que tenían a su disposición, aunque con distinta fortuna, si bien ya hemos indicado que la finalidad que aparecía como más visible era la de garantizar la continuidad en el culto a los dioses familiares y en las honras fúnebres (176). En tiempos de Tiberio fueron previstas subvenciones a los campesinos para animarles a tener hijos (177). Se concedían a los padres de familia las mayores prerrogativas y un derecho peculiar sobre la mujer. Utilizaban aquí el resorte del amor al poder, que es casi siempre un magnífico incentivo para mover la voluntad humana. Castigaban con penas pecuniarias a los célibes y concedían premios a los padres de familia que habían dado mayor número de hijos a la patria. Con las persecuciones de Mario y de Sila y con las del triunvirato de Augusto, Antonio y Lépido, se mermó considerablemente la población de Italia. Cesar, primero, y Augusto, después (178), pensaron seriamente en proporcionar medios para promover su aumento y se sirvieron de premios y de recompensas para excitar a los hombres al matrimonio. Sin embargo, esos medios no fueron eficaces para vencer los obstáculos casi insuperables que presentaba la corrupción de las costumbres.

Augusto, en una alocución a los caballeros romanos céli bes que habían pedido la revocación de las leyes que - animaban al matrimonio, les dice que no son hombres, - porque no daban señales de virilidad; ni romanos, por - que hacían esfuerzos para destruir la república; que - son homicidas, porque privan al Estado de aquellos ciu - dadanos que necesita; que son impíos, porque desobede - cen la voluntad de los dioses; y pérfidos, porque procu - ran desolar la patria al privarla de habitantes. Des - pués publicó Augusto la Ley Julia Pappia Popea para pro - mover los matrimonios, pero no produjo los efectos de - seados, pues sus destinatarios se valieron de subterfu - gios para eludirla, lo que hace pensar que Augusto no - conocía debidamente la psicología del pueblo y que, por ello, no acertó con los medios adecuados para animar y determinar a los hombres al matrimonio. No obstante, -- cuando la corrupción se generaliza, como ocurría en Ro - ma en aquella época (179) de poco sirven las mejores me - didas. A este respecto dice TACITO, al comparar a los - romanos con los germanos, que "plusquam ibi boni mores valent, quam alibi bonae leges" (180). No es que fraca - sara en sí mismo el fomento, sino los particulares me - dios empleados.

También en Roma la agricultura fué preferente - mente estimulada. En los primeros tiempos de la repúbli - ca se pusieron a contribución las leyes, la policía, -

las costumbres y hasta el culto, para honrar la profesión de agricultor. Los cónsules, los dictadores y los primeros magistrados cultivaban por sí mismos la tierra. Todos los años se distribuían parcelas por medio de leyes agrarias (181). Cesar, con el fin de crear un Estado agrícola, esparció por todas las comarcas de Italia a sus veteranos, a los que les concedió tierras de labor, pero con la expresa prohibición de que las vendieran durante un plazo de veinte años (182). Al mismo tiempo se preocupó de conseguir que las tierras fueran fértiles y de animar a sus propietarios a que las trabajaran (183). Con la misma finalidad de fomentar la agricultura, Constantino exceptuó de la obligación de los bagajes por medio de bueyes a los propietarios que destinaran estos animales al laboreo y cultivo de las tierras. Honorio y Teodosio prohibieron a los acreedores hacer ejecución, para el cobro de sus créditos, en los bueyes y en los instrumentos necesarios para el cultivo de las fincas, incluidos los esclavos, con amenaza de la pena de muerte para los contraventores (184).

Recordaremos, finalmente, que Cesar, para fomentar el cultivo de las letras, ordenó el establecimiento en Roma de una biblioteca que superara a la de Alejandría —que él mismo había visto perecer entre las llamas— de la que confió la dirección a Varrón (185);— que Séneca, para conseguir que se le permitiera retirarse de los asuntos públicos, reconoció ante Nerón que ha

bía recibido de éste como recompensa por sus actividades quintas y casas de placer, infinitos campos y heredades e innumerables sumas de dinero (186); la inscripción de Aljustrel pone de manifiesto que los emperadores del siglo II de nuestra era, particularmente Adriano, fomentaron el establecimiento de escuelas primarias hasta en las provincias más alejadas del Imperio y estimularon con inmunidades fiscales a los pedagogos a instalarse en lugares como el distrito minero de Vipasca, en la Lusitania (187).

Por otra parte, en Roma, como en los demás pueblos de la antigüedad, el fomento no sólo se utilizaba para estimular al ciudadano a que cooperara con los poderes públicos para la obtención de fines de interés general, sino también para la consecución de ventajas particulares (188). Cuando Tiberio, Calígula y otros poco escrupulosos dirigentes buscaron delatores de aquellos que, o eran contrarios a su política o disentían de ella de algún modo, excitaron las denuncias con medidas adecuadas. La Ley Cornelia, publicada durante la dictadura de Sila contiene la siguiente determinación: "Calumniatoribus nulla poena sit" (189); pero ello no debe hacer pensar, sin embargo, que Sila no fuera un hombre de honor, pues sólo Cesar, y acaso Augusto, le superaron en méritos (190), aunque los tres, para atraerse la fidelidad de sus veteranos, repartían sin escrúpulos entre éstos -

los bienes del pueblo (191).

Y con estas indicaciones terminamos el estudio del empleo de las técnicas de fomento administrativo en Roma.

## B) EDAD MEDIA.

La separación de períodos en la Historia no pasa de ser un artificio para facilitar su estudio y no entraremos a discutir si la partición tradicional —Edad Antigua, Edad Media, Edad Moderna, Edad Contemporánea— es o no correcta. SPENGLER opina que no lo es y prefiere distinguir en la morfología de la cultura etapas de mayor significado: mágica, apolínea y gótica (192). Es indudable que la división de la Historia desde un punto de vista exclusivamente temporal adolece de graves defectos pues, como se ha señalado, en los distintos campos del acontecer humano hay formas característicamente medievales, por ejemplo, que persisten con todo su vigor en el mundo occidental hasta el siglo XVIII y algunas otras incluso hasta el XIX (193). Sin embargo, para nuestro objeto puede tener validez la división clásica y, de acuerdo con la misma, la Edad Media es el período confuso que se introduce entre la cultura romana y la moderna. La Edad Media es la gran nebulosa histórica que envuelve el quehacer del mundo occidental a lo largo de diez siglos: desde el derribamiento del Imperio romano de Occidente hasta el Renacimiento; esto es, hasta la aparición de las modernas -

formas de Estado (194).

A la avanzada cultura de Roma, ya decadente al final de su desenvolvimiento histórico, sucede un modo de vida rudimentario, aun cuando no hay unanimidad en aplicarle tal calificativo al acontecer medieval, pues se asegura que fueron importantísimas las actividades culturales, los perfeccionamientos técnicos y los inventos en aquel período de tiempo (195). A la unidad política de Europa le sigue un asombroso fraccionamiento en comunidades autónomas. Hérulos, sajones, francos, anglos, godos, vándalos, normandos y tantos otros pueblos se asientan en las ruínas del Imperio romano de Occidente. Estos pueblos germánicos, lejos de formar una monarquía poderosa, fraccionan el territorio, no sólo en muchos reinos, sino que cada uno de éstos degenera en ducados, condados, vizcondados y otros señoríos, cuyo número se eleva en Francia a veintinueve al terminar el siglo IX, y en las postrimerías del siglo X a cincuenta y cinco (196).

Por lo que a España se refiere, las fuerzas cohesivas desaparecen para ser sustituidas por una tendencia disgregatoria que lleva a la atomización de la soberanía de tal modo que el poder central queda reducido al mínimo; frente a aquél se levanta una serie infinita de poderes. Junto a la soberanía de los señores y de la Iglesia surgió en las ciudades un conjunto de instituciones de carácter más o menos popular --los Concejos--, -

con exteriorizaciones democráticas y tan acusado sentido de la propia personalidad que, según MARTINEZ MARINA, cada villa, alfoz o comunidad era como una pequeña república independiente, con diferentes leyes, opuestos intereses y distintas costumbres, hasta el extremo de que los miembros de una municipalidad miraban como extraños y, a veces, como enemigos a los de las otras -- (197).

Aun cuando el feudalismo sea la nota más acusada y caracterizadora del vivir político medieval, no fué una creación "ex novo" de los pueblos germánicos: -- éstos se limitaron a institucionalizar las situaciones de hecho que encontraron al asentarse en las tierras -- del Imperio romano, de conformidad con sus propias concepciones políticas. El principal mecanismo de gobierno era el "comitatus", integrado por los jefes militares -- que rodeaban al rey, a quienes éste recompensaba con territorios dentro de sus dominios. Las condiciones que -- produjeron el sistema feudal estaban ya presentes, por consiguiente, en el Imperio romano con anterioridad a -- su caída. La debilitación del poder central en los últimos días de Roma tuvo, entre otros efectos, el de que -- el gobierno confiriera autoridad a los grandes terratenientes, así como poder para establecer tributos y ejercer funciones de policía sobre los colonos de sus dominios. Otra práctica más frecuente cada día y que el ag



nizante poder central no pudo debilitar fué la de la "encomendación", o entrega de tierras, hecha por los pequeños terratenientes en favor de un señor poderoso, pero - de forma que aquéllos continuaban con la posesión de sus tierras, en "precarium" y obtenían a cambio protección - para toda su vida (198).

La fragmentación política de la época medie- - val, a que nos hemos referido, puede justificar el temor a entrar en el estudio por separado de las tendencias ad- ministrativas de cada comunidad independiente y recargar con ello el presente trabajo con detalles superfluos. Sa- bemos que, además del feudalismo, las notas que caracteri- zan este período son la unidad religiosa y una cierta - afinidad de costumbres (199).

El nombre de la institución feudal, por sí mis- mo, nos revela ya, desde un principio, una idea del fo- mento, pues procede etimológicamente de dos palabras - germánicas que significan "propiedad dada en recompensa" y ya hemos dicho que una recompensa es, en último térmi- no, un estímulo, un medio de persuasión. El feudalismo - es una organización político-económica por la cual una - persona que está investida de derechos de propiedad y de soberanía --sin ser precisamente el jefe absoluto de la comunidad total-- cede propiedades, y también empleos, - para su explotación vitalicia, a otra persona, llamada - feudatario o vasallo, que se obligaba a prestar servi- - cios, fidelidad y homenaje al primero. CESAR CANTU en- -

tiende que el feudalismo no debe ser considerado como una organización, sino como un tránsito de la barbarie a la cultura (200), pero MOONEY dirá que tiene una gran importancia para el estudioso de la organización por ser la primera experiencia a escala universal de gobierno descentralizado, y que en la consecución del equilibrio entre la autoridad central y la local el feudalismo tiene mucho que enseñarnos (201). El feudalismo no prevé ninguna intervención que le sea exterior y nace como consecuencia, precisamente, de la quiebra del Estado (202).

La sociedad medieval, como consecuencia del sistema político-económico aludido, se divide en señores y vasallos. Además, están los "siervos de la gleba", que son considerados como accesorios al fundo en que prestan sus servicios (203). Como los feudatarios pueden, a su vez, transmitir a terceros el disfrute de los bienes recibidos, resulta una cadena en que unos señores dependen de otros hasta llegar a la figura del rey, quien tiene un poder y unos honores más teóricos que prácticos (204).

Estimamos de utilidad advertir que el feudalismo de vasallaje de tipo Occidental, a que hemos hecho referencia, no fué el único, aunque sí el más importante y trascendental. Sus distintas manifestaciones, en su sentido más general, se han clasificado de la si-

guiente forma: (205)

1 - Feudalismo litúrgico, constituido por soldados establecidos en ciertos territorios como colonizadores; guardas fronterizos, campesinos, con deberes militares específicos.

2 - Feudalismo patrimonial, subdividido en:

a) Poseedor de tierras: leva de colonos, por ejemplo, de la aristocracia romana durante todo el período de las guerras civiles, o del faraón del Antiguo Imperio egipcio.

b) Poseedor de esclavos: ejército de esclavos de Egipto y de la antigua Babilonia; tropas privadas árabes de la Edad Media; mamelucos, y

c) Gentilicio: clientes hereditarios como soldados privados (aristocracia romana).

3 - Feudalismo libre, subdividido también en:

a) De séquito: sólo en virtud de la relación personal de fidelidad, sin concesión de derechos a bienes raíces (la mayor parte de los samurai japoneses y los trustis merovingios).

b) De prebenda: sin relación personal de fidelidad, sino sólo en virtud de la concesión de tierras y de tributos (cercaño Oriente, con inclusión de los feudos turcos).

c) De feudo: vasallaje, basado en la relación personal de fidelidad y feudo combinados (Occidente); y

d) De ciudad: en virtud de la asociación de guerreros, a base de los lotes asignados a cada individuo (la "polis" helénica típica del modelo Esparta).

Se han señalado como actitudes características de la Edad Media con respecto al vivir comunitario: la idea de una sociedad estratificada en la que cada individuo ejecuta la función ordenada por Dios, el concepto de un justo precio para los bienes dentro de un orden económico independiente del juego de la oferta y la demanda y la convicción de la existencia de una ley natural comprendida por la razón humana y que no sólo regula, sino que explica las relaciones de los hombres en este mundo (206). Según las recopilaciones de las normas consuetudinarias medievales --"coutumiers"--, formadas a partir del siglo XII y comienzos del XIII, los señores feudales (referidos naturalmente a esta modalidad del feudalismo de vasallaje Occidental) se clasifican en tres categorías: a) Los que detentan una baronía; esto es, los que ostentan feudo, con título (duque, marqués, conde, vizconde, así como otros señores llamados simplemente "barones"), investidos de poderes absolutos; b) Los señores, vastallanos o valvasores (hidalgos inferiores), que no son soberanos pero que tienen poder judicial; y c) Los señores, castellanos o valvasores, que no son soberanos ni tienen poderes judiciales. En la "coutumier" titulada "Libre de justice

et de plot" se indica que "duque es la primera dignidad, y después conde, y después vizconde, y después barón, y después castellano, y después valvasor, y después ciudadano, y después villano" (207).

En este régimen, además de la concesión de títulos nobiliarios, que tan buena acogida han tenido como medios de fomento honorífico, era frecuente la concesión de otras distinciones de tal carácter y de premios de naturaleza económica estricta, para recompensar los servicios especiales y estimular el valor y la fidelidad al jefe. El espíritu belicoso de los pueblos germánicos invasores los lleva a frecuentes acciones armadas (208) y las recompensas, honoríficas, jurídicas o económicas, son el medio ordinario de fomentar la combatividad y la adhesión al caudillo. Los señores feudales gratifican a los vasallos que se distinguen en las aventuras militares con la concesión de honores y tierras --"aledio", o propiedad libre-- y el reparto del botín, que suele ser proporcionado a la significación del combatiente.

Además de lo expuesto anteriormente, tanto con respecto a la fragmentación de la soberanía como al tipo de sociedad estratificada de los pueblos germánicos, que supone un campo marcadamente favorable para el desarrollo de los privilegios, así como a las frecuentes aventuras militares de estos pueblos conquistadores, cuya actividad en sí misma es propicia al empleo de las recompensas, particularmente de carácter económico y honorífico, debemos añadir que la forma de

sociedad de la Europa medieval, aun cuando con algunas características propias no esenciales, se manifestó, - según hemos indicado igualmente, en muchos otros lugares y épocas, por cuanto no se duda en calificar de - feudal a la "polis" griega, a la misma "civitas" romana (aparte de la situación peculiarísima que encontraron los germanos al ocupar los territorios del Imperio, como consecuencia de la debilitación anterior del poder central), a todo el antiguo Oriente y al Egipto de los Ptolomeos (209).

Y como hemos señalado ya en el presente trabajo, cuando intentamos mostrar las aplicaciones de - las medidas administrativas de estímulo y persuasión - en algunas comunidades políticas importantes de la antigüedad que, efectivamente, las técnicas de fomento, - aunque de modo rudimentario y desprovistas totalmente de planificación, no eran desconocidas por los dirigentes políticos de aquellas colectividades, marcadas muchas de ellas con la impronta del feudalismo, estimamos innecesario, para la finalidad que nos proponemos alcanzar con estas notas históricas, profundizar más en el estudio de esta cuestión durante la Edad Media, dentro del marco geopolítico Occidental a que la hemos referido, porque si entendemos que puedan darse por reproducidas las indicaciones hechas con respecto al mismo problema en los pueblos estudiados, consideramos -

que está fuera de duda que en aquellos que llenaron la historia de Occidente durante el amplio período de -- tiempo comprendido entre los siglos V y XV de nuestra era conocían y utilizaban ampliamente las técnicas de estímulo y apoyo de la actividad privada, que es, en general, en lo que consiste el fomento administrativo.

### C) ESTADO MODERNO

El profesor CONDE distingue, dentro del concepto de Estado Moderno, tres modalidades: el absoluto, el liberal y el totalitario (210), e igual punto de vista mantiene CARRO (211). Como nuestro propósito no consiste en el estudio de las ideas políticas, sino el procurar el hallazgo de la aplicación de las técnicas de fomento bajo los regímenes en que tales ideas plasmaron, nos puede ser igualmente útil cualquier clasificación. Quizá lo más sencillo y claro sería distinguir únicamente entre sistemas individualistas y socialistas, para ver si en unos y otros, política y económicamente opuestos, se dió o no esta forma de actuación administrativa. Sin embargo, como pretendemos seguir una cierta pauta histórica --y no sólo ideológica-política--, aceptamos, en principio, el orden expositivo propuesto por los mencionados autores.

a) Estado absoluto.

En realidad, el estudio de las técnicas de fomento dentro de la Administración del Estado absoluto no tiene en sí mismo gran interés por su falta de novedad. El Estado absoluto es una continuación o --si estimáramos que el régimen medieval tiene características propias-- una reproducción corregida de sistemas anteriores. En efecto; en un sentido amplio, el Estado absoluto, como sistema político basado en el ejercicio ilimitado del poder, no puede circunscribirse al que tuvo su desarrollo entre los siglos XVI y XVIII, con proyecciones en el siguiente, aunque en esta época llegara a su formulación definitiva el "ancien régime", con MAQUIAVELO, BODINO o HOBBS, pues ha tenido expresión histórica mucho antes y aun en Grecia tuvo su teórico en PLATON. Como precedentes más próximos puede mencionarse a Felipe IV de Francia y a otros "monarcas premaquiavélicos" de la Baja Edad Media que se desviaron de las directrices marcadas por el momento en que vivieron y anunciaron la secularización del Estado, con lo que facilitaron al político florentino la fundamentación de sus presupuestos. Por otra parte, las prácticas y la mentalidad medieval continuaron presentes en el Estado absoluto hasta tiempos muy avanzados de su desarrollo. En Francfort del Mein, por ejemplo, los vecinos se dividían en cinco grupos y los miembros de ca



da uno de ellos, en virtud de reglamentaciones medievales confirmadas en 1731, estaban obligados a llevar un traje distintivo que hiciera visible inmediatamente su condición social. Del mismo modo, en Estrasburgo, una ordenanza de 1628 había dividido la población de la ciudad en seis clases, con regulación de la indumentaria - para cada una de ellas, y aun cuando notuvieran mucho - rigor, todavía prevalecían cien años después. A los niños pobres que habían obtenido becas para las escuelas elementales germanas se les obligaba frecuentemente a - llevar un traje que los diferenciara de sus condiscípulos más ricos. En áreas tan avanzadas intelectualmente en el siglo XVIII como Francia y la ciudad estado de - Ginebra, existían, al menos formalmente, leyes suntuarias de índole similar a las indicadas y no faltaron - proposiciones para su introducción en Gran Bretaña - - (212), en un tiempo en que ya, desde nuestra perspectiva actual, aparece bastante lejana la Edad Media.

La carencia relativa de interés que ofrece el estudio de la aplicación de los medios de fomento administrativo en este período histórico se pone de manifiesto, por consiguiente, con la consideración de que - en el Estado absoluto dominaban, en general, bastantes ideas y puntos de vista imperantes bajo los sistemas políticos afines que le precedieron, aun cuando la utilización de esta modalidad de actuación administrativa -

fuera menos racional que, por ejemplo, en Roma, donde - hemos tenido ocasión de advertir que revestía cierto rigor sistemático. En muchos casos el poder se ejerce dentro de estos tipos de organización política de carácter autoritario, de una manera caprichosa, según el criterio personal del príncipe, sin preocuparse en la medida de lo necesario del bien común (213). El fomento administrativo debe dirigirse, en principio, hacia el futuro y no responde, en esta época en que se dice que "las reinas lloran como simples mujeres" (214), a ningún plan preconcebido de prosperidad colectiva. La distinción honorífica que el monarca pudiera conferir a su cocinero o el título nobiliario que otorgara a un vasallo por su comportamiento en la guerra o en una cacería, son concesiones graciosas con un fondo sentimental, más que manifestaciones del obrar administrativo encaminadas verdaderamente a despertar emulación. El poder, y no el bienestar social, fué el principio rector de la política (215). El fomento administrativo tiene en esta época su expresión en el halago, en el premio intrascendente, en la recompensa, en el privilegio, como reacción elemental ante hechos concretos. Sin duda el uso de estos medios tiene un cierto valor ejemplar y de ahí que puedan incluirse entre las prácticas de fomento, aunque, según hemos indicado, entendamos que no fueron utilizados con una intención clara y decidida de producir efectos de imitación, sino

más bien como manifestaciones aisladas del reconocimiento personal del príncipe hacia personas determinadas por hechos ya realizados, y no como estímulo creador o inspirador de conductas futuras.

b) Estado liberal.

Por Estado liberal entendemos el régimen que - en cualquier momento histórico —y no sólo aquel que aparece después de la Revolución francesa— garantiza las libertades personales, civiles y políticas, y organiza el poder sin prescindir de ninguno de los elementos que en la comunidad tengan significación, aunque, ya en su aspecto formal, es el régimen que plasma en el modelo ofrecido por MONTESQUIEU para no vivir en el absolutismo.

El régimen liberal, según se pone en consideración en la sociedad o en el poder político, así ofrece distintas características; en la primera, debe mostrarse "igualitario"; en el segundo, "tolerante". En el orden económico el régimen liberal formula la tolerancia en la máxima "laissez-faire, laissez-passer", que se traduce teóricamente en trabajo, propiedad, cambios, etc., libres, tanto entre los pueblos como entre los individuos. Y, en sentido inverso, significa supresión de cuanto indique privilegios y monopolios, todo ello en un ambiente de igualdad ante la ley y ante el impuesto. Esta idea de bella formulación fracasó, sin embargo, al revelarse co-

mo insostenible el principio de que "los daños producidos por la libertad sólo ella puede curarlos". La política del "laissez-faire", aunque parezca paradójico, - lejos de fomentar actividades liberales, ha permitido que unos pocos influyeran sobre las mayorías y se beneficiaran con ello; el mundo de los negocios, muy poco preocupado por las consecuencias educativas y espirituales, trata de apelar a los apetitos más bajos cuando es provechoso el hacerlo (216). Este fracaso del "Estado-gendarme" dió paso al "Estado-providencia". Pero esta cuestión podemos soslayarla, por ahora. Lo que nos interesa subrayar es que para los teóricos del Estado liberal cada individuo es rector pleno de su conducta y de su destino. HUMBOLDT señalaba que el Estado interviene erróneamente cada vez que no se encuentra en una relación inmediata con una violación del derecho de uno cometida por otro (217). El Estado debe - atender únicamente a que los individuos no se perjudiquen entre sí y a que las actividades de cada uno no interfieran las de los demás. El Estado debe abstenerse de actuar, aun cuando los individuos usen de sus libertades en perjuicio propio, pues, según esta opinión, la razón de ser del Estado se cifra en limitar su actividad para proteger y conservar las libertades individuales. (218)

Ahora lo que pretendemos averiguar es si, no

obstante los principios inspiradores del Estado liberal, es posible hallar, en la realidad política construida - por el mismo, huellas de la actividad administrativa de fomento. Y lo intentaremos por el áspero camino del propio contenido de los textos políticos que, en principio, parece que se opondrán rotundamente a su admisión.

La Constitución francesa, de 3 de septiembre - de 1791, dice, en su preámbulo, que "... para ninguna - parte de la nación ni para ningún individuo puede haber privilegio ni excepción al Derecho común de todos los - franceses". Esta declaración supone un ataque importante contra la esperanza que pudiéramos abrigar de descubrir una perspectiva que nos muestre la lícita aplicación de los medios administrativos de fomento. Pero en otro lugar dice que "los hombres nacen y viven libres e iguales en derechos" y que "las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común" (219). La última frase subrayada ya encierra una cierta reserva con respecto al principio rígido formulado antes; pero la Constitución aludida aún hace mayores concesiones cuando señala que "todos los ciudadanos son admisibles a los cargos y empleos, sin otra distinción que la de sus virtudes y la de sus talentos" (220). La "igualdad" proclamada al comienzo del primer texto político de Europa --si exceptuamos la "Declaración francesa de los Derechos del - Hombre y del Ciudadano", de 26 de agosto de 1789-- no es

tan absoluta como parecía, puesto que admite distinciones sociales, aunque sean fundadas en la utilidad común (221). Y no menos enemiga de la igualdad, "strictu sensu", resulta la admisión oficial de distinciones para ocupar los cargos públicos, apoyadas en la virtud y en el talento de los individuos. Esta es la vía, no muy ancha en apariencia, para introducir en la Administración del Estado liberal el uso de las medidas de fomento. La "utilidad común" que es una fórmula a desarrollar "a posteriori", autoriza para excepcionar el principio de igualdad, tan caro a los teóricos de la Revolución. La "virtud" y el "talento" son conceptos abstractos que, confrontados con el del "bien común", también autorizan para preferir a unas personas y rechazar a otras para el desempeño de los cargos y funciones públicos. Mas, si se admite, como es de rigor, que la razón debe presidir el obrar humano, no puede parecer extraño que aun dentro del Estado liberal, que había sido concebido como un instrumento formalmente pasivo para garantizar la libertad del individuo y, por consiguiente, como un "habitat" decididamente incómodo para el fomento administrativo, tenga acogida la idea de la excepción y del privilegio, porque la preferencia basada únicamente en el dato insustancial de haber llegado el primero o, simplemente, de haber llegado, no responde a un ideal de justicia. No todos los cometidos, como la experiencia más elemental enseña, pueden ser realizados con igual efica -

cia por todos los individuos. El estímulo de la virtud y de la inteligencia y preparación no queda desamparado en esta primera declaración sacramental del liberalismo. - Después, la "Constitución girondina", presentaba a la - Convención Nacional los días 15 y 16 de febrero de 1793, repite idéntica fórmula a la de la Constitución de 1791, en lo referente a las preferencias basadas en el talento y virtud de los ciudadanos (222), y a medida que los ánimos, exaltados por el calor de la Revolución, recobran la serenidad perdida, la admisión de los medios de fomento - se hace cada vez con mayor generosidad. La "Constitución - de la República francesa", de 22 de frimario del año VIII (13 de diciembre de 1799), hace constar que "la nación - francesa declara que serán concedidas pensiones a todos - los militares heridos en la defensa de patria, así como a las viudas y huérfanos de los militares muertos sobre el campo de batalla o como consecuencia de las heridas" (223), así como que "serán concedidas recompensas nacionales a los guerreros que hayan prestado servicios brillantes en combate por la República" (224). La Constitución de 6 de abril de 1814 vuelve la mirada hacia las costumbres del "ancien regime" al proclamar que "la vieja nobleza recupere sus títulos y la nueva conserva los suyos hereditariamente" (225). La Legión de Honor --que había sido creada por Napoleón en 1802-- es mantenida con sus prerrogativas. La Carta Constitucional, de 4 de junio de 1814, se distan

cia aún más de los principios revolucionarios: "el nombramiento de los Pares de Francia pertenece al rey. Su número es ilimitado: él puede variar las dignidades, nombrarlos por vida o convertirlos en hereditarios, según su voluntad (226). "El rey tiene el derecho de gracia y el de conmutar las penas" (227). "La nobleza antigua recobra sus títulos. La nueva conserva los suyos. El rey hace los nobles a voluntad" (228). Las disposiciones indicadas serían ~~reemplazadas~~ <sup>reemplazadas</sup> por la "Declaración de los Derechos de los franceses y de los principios fundamentales de su Constitución", votada por la Cámara de representantes el día 5 de julio de 1815; pero, a su vez, serían reproducidas por la Carta Constitucional, de 14 de agosto de 1830, de Luis Felipe.

Sólo nos hemos referido, hasta aquí, a los textos políticos franceses y consideramos que, por representar esta nación al ejemplo más genuino del régimen liberal, se puede prescindir de examinar otros, - pues de Francia han irradiado las ideas de este sistema político y multitud de Constituciones han hecho suyas las declaraciones fundamentales contenidas en las francesas, y particularmente aquélla que admite que los súbditos tengan acceso a los cargos públicos sin otra distinción que la basada en sus méritos personales (229). Pero como en este trabajo damos al concepto de "Estado liberal" un sentido amplio, comprensivo de los regímenes



nes que, dentro de esta línea de pensamiento, no pertenecen al área del Estado absoluto ni a la de los esquemas socialistas, podemos referirnos a otros países susceptibles de ser comprendidos dentro del tipo del Estado liberal, en cuyos Códigos políticos hay una generosa acogida a las prácticas administrativas de fomento. Así, la Constitución norteamericana de 17 de septiembre de 1787, dice que una de las facultades del Congreso es la de "promover el progreso de las ciencias y de las artes útiles ... y asegurar a los autores e inventores, por tiempo limitado la propiedad exclusiva de sus respectivos escritos e inventos" (230). La Constitución del Reich Alemán de 11 de agosto de 1919, señala que "el matrimonio, fundamento de la vida familiar y de la conservación y aumento de la Nación, queda bajo la protección especial de la Constitución. Las familias numerosas tienen derecho a medidas de protección compensadoras. La maternidad tiene derecho a la protección y auxilio del Estado" (231). La Constitución suiza, de 29 de mayo de 1874, dispone que "Se otorgarán subvenciones a los cantones para ayudarles a cumplir sus obligaciones en relación con la instrucción primaria" (232). La Constitución de la Monarquía Española de 30 de junio de 1896, declara que "corresponde al rey conferir los empleos civiles y conceder honores y distinciones de toda clase ..." (233). La Constitución argentina de 12 de mayo de 1853, reformada en 1860, 1866,

1898 y declarada vigente en 27 de abril de 1956, cita como facultades del Congreso "proveer lo conducente a la prosperidad del país, el adelanto y bienestar de todas las provincias y el progreso de la ilustración (mediante el dictado de) planes de instrucción general y universitaria y (la promoción de) la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la explotación de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo" (234). La Constitución de la República Italiana, de 27 de diciembre de 1947, proclama que "la República facilita, con medidas económicas y otras providencias, la formación de la familia y el cumplimiento de las obligaciones que le son propias, con particular atención para las familias numerosas, protege la maternidad, la infancia, la juventud ... y fomenta las instituciones necesarias para tal fin" (235), y añade que "la República alienta y tutela el ahorro en todas sus formas; disciplina, coordina y vigila el ejercicio del crédito" (236). Y la Ley Fundamental de la República Federal Alemana, de 23 de mayo de 1949, dice que "la legislación concurrente —Territorios y Federación— se extiende a ... la protección del patrimo-

nio cultural alemán contra su exportación al extranjero y ... al fomento de la investigación científica" - (237).

Estimamos que con los datos aportados ha quedado suficientemente demostrada la admisión de las medidas de fomento en el ámbito extenso del Estado liberal sin necesidad de comentar los textos citados, en razón de su claridad, ni en añadir otros, porque sería superfluo.

c) Estado totalitario.

Ya hemos dicho que la división de los sistemas políticos, o su clasificación, propuesta por CONDE, no la tomamos aquí con demasiado rigor; la aceptamos - porque puede sernos útil cualquiera, aunque nos parece más simple la distinción, para nuestro propósito entre regímenes individualistas y socialistas, sin hacer mucho caso de las denominaciones, pues si lo hicieramos habríamos de referirnos exclusivamente en este apartado al sistema bautizado en 1931 por CARL SCHMITT con el nombre de "Totaler Staat", concretado en los tres grandes movimientos del comunismo ruso, de 1917; del fascismo italiano, de 1919, y del nacional-socialismo alemán, de 1920-1921. Por otra parte, el término "totalitario" no contiene el concepto de una agotadora realización histórica del desarrollo de un principio, si-

ne que designa tan sólo una tendencia orientada por -  
unos principios reguladores de su sentido (238). Y se ha  
afirmado que los sistemas estatales totalitarios fueron  
comunes en otras épocas y que tuvieron realización en el  
antiguo Egipto, en Esparta y otros estados griegos, en -  
el Imperio romano, sobre todo a partir del año 300 de -  
nuestra era, en el Imperio bizantino, en la antigua Chi-  
na en algunos períodos de su historia y en el Perú y Mé-  
jico primitivos (239).

Suele decirse que las características del sis-  
tema totalitario, en contraposición dialéctica con el ré  
gimen liberal, son la prioridad del deber con respecto -  
al derecho: anteponer el servicio a la libertad; la raza,  
la nación, el Estado, el dominio de una clase o la revolu-  
ción universal, como entidades suprapersonales, al indivi-  
duo, y el encuadre del hombre, forzada y agotadoramente -  
en un espíritu y una acción colectivos (240).

Estudiaremos algunas de las aplicaciones del fo-  
mento en los más importantes países en que actualmente -  
(pues tampoco es nuevo ya que en Roma, con Diocleciano, -  
hubo un experimento político de esa naturaleza, (241)) -  
tiene vigencia el régimen socialista --con un campo de ac-  
ción prácticamente ilimitado-- y lo haremos, como en el -  
apartado anterior, sobre los propios textos constituciona-  
les para evitar divagaciones.

La Constitución soviética, de 5 de diciembre de

1936, dice que "en la URSS se aplica el principio del socialismo: "De cada cual, según sus necesidades: a cada cual, según su trabajo" (242). En otro lugar declara que "los ciudadanos de la URSS tienen derecho al trabajo; es decir, derecho a obtener un empleo garantizado y remunerado conforme a la cantidad y a la calidad del trabajo realizado" (243). Aquí hay una manifestación clara del "stajanovismo", que es una forma híbrida de fomento: persigue un incremento de la producción por medios coercitivos y concesión de primas. Otra declaración de la Constitución soviética con fines de fomento es la que señala que "en la URSS la mujer tiene los mismos derechos que el hombre, en todos los órdenes de la vida económica, pública, cultural, social y política. La posibilidad de realizar todos estos derechos está asegurada a la mujer mediante la concesión de derechos iguales a los del hombre en el trabajo, en el salario, en el descanso, en los seguros sociales y en la instrucción; por la protección estatal de los intereses de la madre y el niño; por la gratificación concedida a las madres de familia numerosa y a las madres solteras; por la concesión de permisos por maternidad, con mantenimiento del salario; por una amplia red de casas de maternidad, de casas cuna y de guarderías infantiles" (244).

Se ha observado que resulta extraño que en

un país como la Unión Soviética, tan representativo de un sistema político-económico que aspiró en principio a la comunidad, no sólo de los bienes de producción, - sino también de los de consumo, susceptibles de distribuirse de acuerdo con el criterio de las necesidades, - proclamado en su Constitución, no se haya conseguido - abolir la economía de cambio y que se haya conservado el salario (245). Por otra parte la reintroducción de las diferencias en los ingresos, que oscilan entre uno y veinte, de oportunidades para ahorrar e invertir los ahorros en bonos del Estado, de propiedad personal hereditaria y de pequeñas parcelas para los cultivadores de las granjas colectivas, ha puesto de manifiesto que las recompensas graduadas eran una necesidad si se quería estimular el esfuerzo individual. Además, el gobierno soviético ha comprendido que la emulación social por motivos de prestigio, fama e éxito, en la competencia entre individuos y entre grupos, combinados con mayores recompensas en efectivo, acrecientan la eficiencia (246). En septiembre de 1935 se publicó en la Prasa un Decreto de STALIN por el que se reintroducían en el Ejército Rojo los títulos que habían sido abolidos por la revolución de octubre. Hasta entonces los comandantes de dicho Ejército se distinguían por los mandos militares que ostentaban: comandante de compañía, de batallón, de regimiento, etc. Pero el aludido Decreto

establecía toda una jerarquía de títulos o graduaciones al estilo antiguo, desde teniente hasta mariscal, juntamente con otros muchos nuevos privilegios, para estimular al Ejército (247).

La Constitución de la República Popular de China, de 20 de septiembre de 1954, dice que el Estado "...garantiza a los ciudadanos la libertad de consagrarse a la investigación científica, a la creación literaria y artística y a otras actividades culturales. El Estado fomentará y apoyará la labor creadora de los ciudadanos que se consagren a las actividades científicas, educativas, literarias, artísticas y a otras actividades culturales" (248), y que "el Comité permanente de la Asamblea popular Nacional ejerce las funciones y poderes siguientes: ... Instituir las órdenes, las condecoraciones y otras distinciones honoríficas del Estado y decidir sobre su concesión (249).

También la China actual conserva la economía monetaria. La escala de salarios oscila entre uno y siete. En la industria un aprendiz gana aproximadamente treinta y cinco "yuans" mensuales, y un peón a partir de cuarenta y cinco. El salario de un empleado es apenas algo mayor y el de un obrero cualificado varía entre ochenta y ciento veinte "yuans"; pero el director de una gran industria raramente cobra más de ciento ochenta "yuans", y sólo en casos excepcionales de -

ingenieros cualificados o directores de vastos "combinados" los sueldos rebasan los doscientos "yuans" (un "yuan" equivale a unas veinticuatro pesetas). (250).

Se dice que en la China de los tiempos posteriores a 1949 las medidas de persuasión, combinadas con los halagos y la coacción, tienen una aplicación tan abundante que se utilizan para conseguir los más variados fines: desde el entusiasmo de los que se ocupan en actividades subalternas, hasta el aumento de la productividad en general y el descubrimiento, entre los campesinos y obreros, de maestros en el arte de comentar los escritos de MAO-TSE-TUNG (251).

Vamos a examinar brevemente a continuación, como un tipo especial de régimen, al Estado corporativo. Este atribuye una esfera autónoma de competencia propia a los grupos sociales: lo que está atribuido a éstos deja de estarlo, por consiguiente, para los individuos que se hallan comprendidos en los mismos. La corporación reglamenta el desenvolvimiento de las actividades que le corresponden y merma en igual medida la autonomía individual. La Unión de Friburgo considera al Estado corporativo como "un régimen de organización social que tiene por base la agrupación de los hombres, según la comunidad de sus intereses naturales y de sus funciones sociales, y por coronamiento necesario la representación pública y distinta de esos diferentes organismos" (252).



Portugal, que es el país representativo de este régimen, declara, en su Constitución de 11 de abril de 1933, modificada en 11 de junio de 1951 y en 23 de agosto de 1959, que "... es una República unitaria y corporativa ..." (253), y vamos a examinar brevemente este texto político para tratar de averiguar si también, como los demás que hemos estudiado dentro de la línea del llamado Estado de tipo social, admite la posibilidad del empleo de las técnicas de fomento administrativo.

La Constitución portuguesa, ya mencionada, indica que "corresponde al Estado: fomentar la unidad y establecer el ordenamiento jurídico de la Nación; velar por la elevación de las condiciones de vida de las clases menos favorecidas; coordinar, estimular y dirigir todas las actividades sociales ..." (254); y que "el Estado concederá las distinciones honoríficas y las recompensas a los ciudadanos que se distingan por su mérito personal o por sus acciones cívicas o militares ... A tal efecto, la ley establecerá las órdenes, las condecoraciones, medallas y diplomas" (255). También dispone la Constitución portuguesa que "para asegurar la defensa de la familia, corresponde al Estado y a las Corporaciones locales favorecer la fundación de hogares independientes ..., establecer los impuestos según las cargas legítimas de la familia y fa

mentar la adopción del salario familiar ..." (256), y - que "se fomentará y protegerá el desarrollo, la enseñanza y la difusión de las artes y de las ciencias, siempre que respeten la Constitución" (257).

A partir de 1958 Portugal tenía programada, - para la ejecución de su II Plan de Fomento, una suma superior a sesenta mil millones de escudos para invertir - en seis años, lo que da idea de la amplitud del empleo de este medio de actuación administrativa.

#### D) El fomento administrativo en España.

En España, el fomento tiene una acogida semejante a la que le dispensaron los gobernantes de los demás países que hemos examinado, dentro de cada período histórico. Aparece utilizado aisladamente en las primeras épocas, más con el propósito de recompensar, como - modalidad más corriente, a personas determinadas por hechos ya realizados, que con el fin de estimular a los - súbditos en general a que se movieran en la dirección - prevista por la Administración, ya que ésta, como organización estatal propiamente dicha, no aparece, según - se ha entendido, hasta la creación del Ministerio de Fomento en 5 de noviembre de 1832, sobre una autorización de 5 de noviembre de 1830 (258), aunque aparecen manifestaciones del fomento con un sentido de incentivo de amplias perspectivas ya en tiempos muy remotos. Entre los iberos, por ejemplo, era costumbre que las mujeres exhi

bieran todos los años las telas que habían confeccionado, y un tribunal compuesto de hombres, juzgaba acerca del mérito de los tejidos presentados y concedía los mayores honores a la operaria más aplicada y hábil (259).

A lo largo de la Antigüedad y de la Edad Media, el fomento se manifiesta mezclado con el agradecimiento de los monarcas o de los señores hacia sus vasallos por conductas observadas. Se utilizaban preferentemente, como medio más elemental, las recompensas, que consistían en bienes económicos, distinciones, cargos y privilegios. Los títulos nobiliarios empezaron a otorgarse en la época visigoda --condes palatinos--, y más tarde aparecieron los títulos de marqués y duque. El título de "grande" comenzó a usarse con Juan II. "Este título de Duque es muy nuevo en España, después que los Moros la destruyeron y después de hartos años después el Rey Don Alonso el Sabio ... (sic). El Título de Marqués no se concedió en España hasta mucho después que los Reynos de Castilla y de León se unieron y agregaron, porque el primer Marqués, según afirma el Doctor Gerónimo Gudiel, fué Don Alonso, hijo del Infante Don Pedro de Aragón, que fué Marqués de Villena por merced del Rey Don Enrique II ... La dignidad de Conde es en España la más antigua y antes que la dignidad de Duque y Marqués" (sic) (260). "También consta por la cronica que al tiempo que estos reinos se recuperaron (de los moros) y sucedió la feliz y próspera restauración desta tierra y de las demás prouincias, los Reyes, como mag -

nánimos y liberales que eran y en reconocimiento de los grandes servicios que se les auia hecho en rôper con - tanto ánimo y esfuerzo contra los enemigos, repartían - las ciudades, villas y lugares con los nobles hidalgos e ilustres caualleros que auian derramado su sangre por causa de la general conquista de España" (sic) (261). - El carácter de recompensa que tiene el fomento en toda esta época, como premio por conductas ya realizadas, se pone de manifiesto ingenuamente por los autores de aquel periodo: "Pasados algunos días después del baptismo de - la Princesa, el Rey (Enrique IV) veyendo los merescimien - tos del su Mayordomo Beltrán de la Cueva, e conociendo los servicios que le hacía sin enojo, paresciòle cosa con - venible sublimar su persona con título de mayor honra; - e así, auido su acuerdo con los de su alto consejo, deter - minó de le hacer merced de la villa de Ledesma, e darle título de Conde..." (sic) (262).

En el siglo XIII, las Partidas recogen abundan - tes muestras del empleo de las técnicas de fomento. La - Partida II habla de hacer los "fijosdalgo" por hazañas - guerreras, y dispone que si fuere siervo el que se hubie - re hecho acreedor a la distinción, se hará libre, y que si fuere pechero se le quitará del pecho y se le aumenta - rán los bienes (263). En algunos casos establece recompen - sas en dinero y en bienes inmuebles para los guerreros - que se destaquen en su actuación: se conceden mil marave-

dís y una de las casas mejores a los que entren primero en villa, castillo o fortaleza; quinientos para el que entre en segundo lugar y la mitad de esta última suma - para el que entre el tercero (264). La misma Partida II, en el título XXXI (265), recuerda que "los Emperadores - que fizieron las leyes, otorgaron priuilejo a los Maes - tros de las Escuelas, en quatro maneras. La una ca luego que son Maestros, han nome de Maestros, e de Caualleros, e llamaronlos Señores de Leyes. La segunda es que cada - vegada que el Maestro de Derecho venga delante de algun Juez, deuese levantar a el, e saludarle, e recebirle, e que sea consigo ... La tercera, que los Portereros de los Emperadores, e de los Reyes, e de los Príncipes, non les deuen tener puerta, nin embargarles que non entren ante ellos ... La quarta ... que despues que allan veinte - - años tenido Escuelas de las Leyes, deuen auer honrra de Condes ...". Y concluye con la afirmación de que "E por ende tenemos por bien, que los Maestros sobredichos ayan en todo nuestro señorío, las honrras que de suso diximos, assi como la ley antigua lo manda" (266).

Con respecto a Alfonso X dice un historiador - que "... como quier que los ricos-hómes é infanzones é - caballeros é fijosdalgo de sus regnos vivian en paz é en sosiego con el, pero el, con grandeza de corazón é por - los tener mas ciertos para el su servicio cuando los ovie se menester, acrescentoles las cuantias mucho mas de cuan

to las tenían en tiempo del rey don Ferrando su padre. E otrosí de las sus rentas dio a algunos dellos mas - tierra de la que tenían, é á otros que fasta allí no - la tenían dióle tierra de nuevo" (sic) (267). Y tam- - bién que "... veyendo este Rey Don Alfonso esta guerra que tenia comenzada con los moros en que se gastaban - muchos caballos, é otrosí como muchos de las villas - se excusaban de lo servir por el llamamiento que les - facia cada año para la frontera, é en aquel tiempo iba cada uno a servir tres meses porque avia, ca el Rey - non les daba nada de las fonsaderas, é porque de las - Extremaduras avia mas gentes para su servicio que de - las otras villas del su reino, é porque oviesen razon de mantener é criar los caballos e estuviesen prestos cada que los el llamase, ordenó que oviesen los alcaides (o "alardes") en toda la Extremadura en esta manera: que cualquier home que mantoviese caballo é armas, que fuese excusado de la martiniega é fonsadera, é que oviese excusados sus años é molineros é hortelanos é - yugueros é mayordomos é apaniaguados, é por esto que - fuese tenuto de ir a servir a la frontera cada que el Rey le llamase ... Este ordenamiento fizo el Rey con - acuerdo de los de las Extremaduras que eran y con el, e envíole a las cibdades é Villas é logales de la Ex - tremadura: é este ordenamiento fue Hecho por los labra - dores é caballeros é por otros cualquier que quisieran

mantener los caballos é aver la franqueza para sí é para sus excusados (o "escuderos", según otra edición) (sic) (268).

La doctrina de finales de esta época dedica, - al tratar de la justicia, una particular atención a la - facultad que posee el príncipe de premiar y castigar. - SAAVEDRA FAJARDO dirá que si falta el premio y la pena - falta el orden de la república, y que sin el uno y la - otra no se puede conservar el principado, pues son sus - dos luminare, y quedarían en confusa tiniebla si le fal- taran. RIVADENEIRA afirma que es justo que el que sirva sea galardonado, y que el que sirvió más sea galardonado más, y advierte que atender a los merecimientos de los - vasallos tiene, además de ser de justicia, una gran uti- lidad política, porque despierta y estimula el afán de ho- nor para los que son pobres y por su sangre innobles, - pues se animan con el estímulo de la honra y premio y ha- cen obras maravillosas en el servicio de la república - con la esperanza de ennoblecerse en adelante, mientras - que los generosos y caballeros, al ver que no les vale - serlo por sangre si no lo son también por virtud e imita- ción de sus antepasados, procuran emularlos y conservar el antiguo resplandor de su casa, por no perder por sí - lo que ellos les dejaron como herencia (269).

Según indica VILLAR PALASI (270), al referirse a los sistemas medievales de impuestos y tasas afectados con fines de fomento, la primera técnica de estímulo en -

la realización de las obras públicas consistió en el otorgamiento de impuestos y tasas de servicios. La Partida III —título XXXII, ley 20— aludía al fomento (o fomento). Enrique IV, en 1455, diotó una disposición encaminada a eliminar los obstáculos que se opusieran a la libre ejecución de las obras públicas, y en Aragón se dieron en este tiempo, y aun antes, casos de subvenciones directas para estas actividades, como así mismo en Castilla, con cargo al fondo procedente de las "multas" y "penas de cámara", aun cuando el sistema normal para estimular la realización de obras de interés general fuera la concesión de franquicias o exenciones tributarias. Fernando III, para favorecer el tráfico comercial en Sevilla, otorgó "franqueza de derechos" a las mercancías y hasta la honra de caballeros a los mercaderes, y Alfonso V de Aragón concedió al Ayuntamiento de Barcelona, por Real cédula de 1439, el "derecho de anclaje", para subvencionar la limpieza de la playa y la construcción del muelle. Por lo que respecta a la agricultura, los Reyes Católicos, primero, y después Felipe II, confirmaron y ampliaron las exenciones de embargo otorgadas por Alfonso XI y Juan II por deudas de contratos y la inmunidad de los labradores con respecto a las penas de prisión, excepto por razón de delito, durante los meses de julio y diciembre de cada año. En 1555 las Cortes de Vallado -



lidad establecieron que los Concejos dieran tierras públicas a los pobres con la condición de sembrar lino. En relación con la ganadería, los sistemas de fomento se centraron en la utilización preferente de privilegios legales, compilados por PALACIOS RUBIOS y aprobados por Fernando el Católico en 1511. Bajo la influencia de los escritores políticos de los siglos XVI y XVII se desarrolla la idea de que, además de la función de seguridad, el Estado tiene otros fines, y se le atribuye el fomento de la industria y de las obras de interés general. Los pantanos, los canales y las instalaciones de riegos son construídos ya con cargo a las rentas del Tesoro —y no como inicialmente por los Municipios y Corporaciones—, bien por el sistema de concesiones o de privilegios, o mediante subvenciones administrativas. Las primeras concesiones de este orden aparecen en los tiempos de Carlos II y ya en los de Felipe V se le había dado un considerable impulso. El término "fomento" aparece a principios del siglo XVIII con carácter general. Con Carlos III se le da un aliento decisivo a las actividades en materia de aguas, obras públicas y agricultura y comienza en este período una política sistemática de apoyo a la última de las actividades aludidas. A partir del período constitucional y como consecuencia de los criterios sostenidos durante el siglo anterior, tanto -

por los escritores como los políticos --ARANDA, FLORIDA BIANCA, CAMPOMANES--, surge, como una de las actividades del Estado para el cumplimiento de unos fines cada vez más amplios, la convicción de la utilidad de las técnicas de fomento, como resultado de la orientación liberalista, contraria a la coacción de la policía administrativa, que postulaba la consecución de los objetivos de interés general por la vía de la persuasión y el incentivo. La Ley de aguas señala en su preámbulo que "la intervención del Estado debe limitarse, en lo que sólo afecta a intereses individuales, a remover obstáculos, difundir la ilustración y estimular con medios indirectos (271). La remoción de los obstáculos que se opongan a la libre acción del interés privado es también el fin que asigna JOVELLIANOS a las leyes referentes a la agricultura (272). Los textos políticos de la época se muestran también favorables al empleo de las técnicas de fomento administrativo. La Constitución de 19 de marzo de 1812, al hablar de las prerrogativas del rey, señala que le corresponde la facultad de conceder honores y distinciones de toda clase, con arreglo a las leyes (273), y que "a los españoles que por cualquier línea son habitados y reputados por originarios de Africa, les queda abierta la puerta de la virtud y del merecimiento para ser ciudadanos ..." (274). En otro lugar proclamaba, como fines de las Diputaciones provinciales,

"promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados y fomentar la agricultura, la industria y el comercio, (y proteger) a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos" (275). El Estado Real, promulgado en Aranjuez el 10 de abril de 1834, dice que "el Estatuto de Próceres se compondrá ... de un número indeterminado de españoles, elevados en dignidad e ilustres por sus servicios en las varias carreras ..." (276), y "de los propietarios territoriales o dueños de fábricas, manufacturas o establecimientos mercantiles, - que reúnan a su mérito personal y a sus circunstancias relevantes, el poseer una renta anual de sesenta mil reales, y el haber sido anteriormente Procuradores del Reino" (277). El mérito personal es estimulado y recompensado, a imitación de los Códigos franceses políticos (278), al consignar que "todos los españoles son admisibles a los cargos públicos, según su mérito y capacidad" (279).

Las manifestaciones más acusadas de la tendencia al empleo de las técnicas administrativas de fomento se encuentran, sin embargo, fuera del texto de las Constituciones políticas.

Ya al establecerse el presupuesto único, por Real Decreto de 30 de mayo de 1817, se incluye en el mismo una partida de diez millones de reales "para gastos útiles en beneficio y fomento de la agricultura, artes y comercio" (280), y en el año 1832 se crea el Ministerio -

de Fomento. Pero la idea más ambiciosa con respecto a las posibilidades de las técnicas administrativas de estímulo se encuentran en la "Instrucción", dirigida a los Subdelegados de Fomento por el primer titular de dicho departamento ministerial, D. JAVIER DE BURGOS, con fecha 30 de noviembre de 1833 (281). La "Instrucción" está dividida en diecinueve capítulos con un total de setenta y siete extensísimos artículos. Si se tiene en cuenta que, como señala GARRIDO FALLA (282), el fomento era en aquella época el fin mismo de la actividad administrativa, ésta se agotaba en el empleo de sus técnicas, al menos en sus principios rectores.

La "Instrucción" de JAVIER DE BURGOS, calificada como uno de los documentos más nobles de nuestra historia administrativa (283), es de tal amplitud en cuanto a las posibilidades del fomento que sólo quedan fuera de su campo de aplicación la defensa nacional, las relaciones internacionales, la administración de justicia y la hacienda, en sentido estricto. Desde los representantes del liberalismo y del despotismo ilustrado, del siglo anterior, nadie había concebido un plan de tal envergadura por vía de persuasión para promover la prosperidad del país. Con JAVIER DE BURGOS el fomento adquiere proporciones desconocidas en todos los tiempos. En lo que se refiere, por ejemplo, a la "Agricultura y sus agregados", dice que "los Subdelegados de Fomento deben des

vanecer los errores que la rutina ha consagrado; empe-  
ñar a los labradores acomodados y laboriosos a ensa- -  
yar o extender el cultivo de prados artificiales; in -  
fluir en la aclimatación de buenas razas de animales -  
extranjeros; reunir medios para establecer artes de -  
prosperidad; invocar la autoridad tutelar del Gobierno  
para destruir ordenanzas que coarten, en vez de favore-  
cer, el vuelo de muchas de estas industrias; fundar -  
premios para las mejoras que en ellas se hagan; emplear  
alternativamente el ruego, la exhortación, el ejemplo,  
la autoridad, las recompensas, todos los medios legíti-  
mos de que puedan disponer para obtener en esta parte  
mejoras decisivas" (284). En muchos lugares de la "Ing-  
trucción" se advierte, asimismo, que a JAVIER DE BURGOS  
no le era extraña la idea de que el fomento tiene una -  
base psicológica destacada. Por lo que respecta a la -  
"Industria y sus agregados" señala que los Subdelegados  
"...deben promover la enseñanza de la geometría y el di-  
bujo, con aplicación a las artes; visitar las manufactu-  
ras, y sembrar en unas esperanzas, derramar en otras -  
consuelo; alentar aquí con el elogio, estimular allí con  
la censura, halagar más allá con la remoción de todas -  
las trabas". Los resultados de la obra de JAVIER DE BUR-  
GOS fueron bastante más modestos de lo que el autor - -  
deseaba. Pero esto no le resta méritos a su intento. -  
Las actividades posteriores en el campo del fomento ad-

ministrativo se referirían a uno o varios problemas concretos --obras públicas, aguas, agricultura--, aunque -- sin demasiado ímpetu, pero nadie, después de JAVIER DE BURGOS, se encaró con el problema total de impulsar el bienestar general desde todos los ángulos: agricultura, ganadería, industria, comercio, minería, ayuntamientos, policía general, instrucción pública, sociedades económicas, hospicios, hospitales y establecimientos de beneficencia, cárceles y establecimientos de corrección, hermandades y cofradías, vías de comunicación, navegación y riego, bibliotecas y museos, teatros y demás espectáculos, caza y pesca de ríos y lagos, división territorial, estadística y despoblados, todo ello con una prolijidad y casuismo sin precedentes ni imitadores. Era un intento de poner en acción todas las posibilidades de la Administración pública. No obstante, la legislación posterior es abundante en materia de fomento. El Arancel de 1841 supone un criterio prohibicionista para fomentar la industria nacional; en 1849 se promulga la ley sobre construcción y mejora de caminos vecinales, que facultaba a las Diputaciones para subvencionar a los Ayuntamientos en la ejecución de esta clase de obras. En la instrucción de 1845, para promover y ejecutar las obras públicas, se ordenaban también las subvenciones forzosas de las Diputaciones provinciales para la construcción de travesías en pueblos de vecindarios con escasos medios económicos.

La ley de 7 de mayo de 1851, de clasificación general de carreteras, ordenaba, asimismo, que las transversales serían por cuenta de las Diputaciones con auxilio del Gobierno, sin que las subvenciones pudieran ser inferiores al tercio del coste, ni superiores a la mitad. Esta ley fué sustituida por la de 22 de julio de 1857. Entre 1841 y 1863 se efectuaron gastos por un total cercano a los mil cuatrocientos millones de reales en estas actividades. En 1848 fué sometida a las Cortes la primera disposición legislativa sobre aplicación del fomento administrativo en materia de ferrocarriles, ante la debilidad de la iniciativa privada. En materia de aguas, la ley de 24 de junio de 1849 eximió de la contribución a los nuevos riegos e instalaciones, y la de 11 de julio de 1865 destinó cien millones de reales a fomentarlos. Influída por las ideas de COIMEIRO se dicta una ley de 21 de noviembre de 1855 para proteger y fomentar la reducción de los terrenos baldíos, mediante el establecimiento de colonias agrícolas. A esta ley siguieron otras en 1866, 1868 y la más importante, de colonización interior, de 30 de agosto de 1907 (285). Como consecuencia de la revolución de 1868 y del criterio de total libertad en la construcción de obras públicas, la ley de 14 de noviembre del año últimamente citado prohibió el sistema de subvenciones, por los problemas que, se-

gún sus redactores, planteaba, aunque seis días después se nombró una comisión especial para que "informase al Gobierno sobre la forma conveniente de otorgar a las empresas de ferrocarriles los auxilios directos que señaló la ley de 11 de julio de 1867 y de procurarles los indirectos que puedan hacerlas prosperar", y el sistema de subvenciones volvió a ocupar el lugar que había tenido, no obstante la prohibición legal. El 18 de octubre de 1869 se promulgó una ley que concedía auxilios a las compañías de ferrocarriles de Asturias y Galicia y anticipó pagos de los plazos señalados para las subvencio - nes prometidas, además de establecer otras en cantidades proporcionales al número de kilómetros. Una ley de 1870 autorizó al Ministro de Fomento para fijar directamente las subvenciones. Con la Restauración se volvió al sis - tema anterior, cambiado en parte por preceptos tomados de la legislación revolucionaria, que plasmaron en la - ley de bases de 29 de diciembre de 1876. Esta ley, en - su base 13, establece que las subvenciones deberán otorgarse mediante subasta pública. Después de la ley de bases aludida comienzan a promulgarse un conjunto de dis - posiciones que constituyen la normativa fundamental de nuestro sistema administrativo. Entre la abundante le - gislación promulgada entre 1900 y 1931 con respecto a - la actividad de fomento, pueden citarse, "ad exemplum", la ley de Caminos Vecinales, de 29 de noviembre de 1911,



además de los planes de obras públicas de 1901 y de - - 1906, la Ley de 21 de julio de 1918, sobre desecación - de lagunas y marismas, el Real Decreto de 9 de junio de 1925, sobre abastecimiento de aguas; la ley de coloniza - ción y de repoblación interior, de 1907; el Decreto de 25 de marzo de 1924, sobre crédito agrícola; la ley de casas baratas, de 12 de junio de 1911; la ley de 14 de febrero de 1906, con Reglamento aprobado por Real Decre - to de 8 de enero de 1917, sobre protección a la indus - tria nacional; la ley de Autorizaciones, de 2 de marzo de 1917, que facultó al Gobierno para conceder una se - rie de subvenciones, directas e indirectas, a la indus - tria nacional; la ley de 14 de junio de 1909, sobre pro - tección y fomento de la industria marítima nacional .." (286).

Durante el período republicano, iniciado en - 1931, también es importante la utilización de los me - - dios de fomento y abundaron las disposiciones legales - que recogían esta tendencia. Pueden citarse a este res - pecto el Decreto de 13 de octubre de 1931, que autoriza - ba la concesión de préstamos para adquirir toda clase - de semillas; el Decreto de 22 de mayo de 1932, por el - que se crea el Instituto del Fomento del Algodón, con - el que el Gobierno se proponía extender a cien mil hec - táreas dicho cultivo en el plazo de cinco años (287), y facilitaba, además de semillas gratuitamente, una subven

ción de cien pesetas por hectárea cultivada, aparte de anticipos de diversa cuantía (288); la Ley de Reforma Agraria, de 15 de septiembre de 1932, modificada por la de 1 de agosto de 1935 ...

Después del Movimiento Nacional las técnicas administrativas de fomento han sido empleadas con una extraordinaria amplitud; su ámbito de aplicación se extiende a la agricultura (289), a la industria (290), a la educación (291), a las atenciones de vivienda (292), al trabajo (293), a la sanidad (294) y a todas las demás actividades que tengan en realidad significación para satisfacer las necesidades colectivas y para la consecución de fines de interés general. Para ello se han utilizado toda clase de medios de fomento, y el Fuero de los Españoles, de 17 de julio de 1945, lo prevé en varios de sus treinta y seis artículos en relación con la educación, el servicio a la Patria, el mérito personal, la familia, el trabajo, la asistencia y la propiedad (295).

La evolución histórica del empleo de las técnicas administrativas de fomento en España, a partir de la obra de JAVIER DE BURGOS, puede presentarse en el esquema siguiente, tomado de las explicaciones de Cátedra del profesor JORDANA DE POZAS en el curso del Doctorado de 1959 a 1960:

I. Desde 1833 hasta 1869. La acción administra

tiva española aparece profundamente marcada con el signo del fomento. Pero no se abordan acciones directas a este respecto, en la práctica, porque lo vedan las -- ideas políticas dominantes. Se entiende que toda injerencia de la Administración es perjudicial a la vida -- económica del país, y que el ciudadano, guiado por sus apetitos y necesidades individuales, actúa, según la -- opinión de los teóricos del liberalismo, en la dirección que resulta beneficiosa a la comunidad. El fomento se manifiesta en este período como una actividad excitadora, desdoblada en dos principios: la remoción de -- obstáculos y la promoción de iniciativas.

II. Desde 1869 hasta la Restauración. Las actividades de fomento experimentan una paralización y se vuelve, al menos teóricamente, a la idea básica del liberalismo, que postula que el Estado no debe intervenir en las actividades económicas, puesto que su actuación en este terreno resulta siempre contraproducente. Incluso como ya hemos indicado, se dictan normas que prohíben las subvenciones, aunque en la práctica continúa su concesión.

III. Desde la Restauración hasta la Dictadura del general PRIMO DE RIVERA. Resurge vigorosa la idea -- del fomento. El Código político de la época aceptaba el principio de que "todos los españoles son admisibles a los empleos y cargos públicos, según su mérito y capaci-

dad" (296), y el de que el rey estaba facultado para conferir "honores y distinciones de todas clases, con arreglo a las leyes" (297).

IV. Desde la Dictadura del general PRIMO DE RIVERA hasta la segunda república. En este período predomina la idea del servicio público. Se da un notable impulso a las obras públicas y se consigue sacar a España de la postración en que se hallaba desde la pérdida de las últimas colonias de América y Oceanía.

V. Desde 1931 hasta 1936. Aunque predomina el régimen liberal, de iniciativa privada, las técnicas de fomento no se excluyen de la actividad administrativa, sino que se emplean con bastante frecuencia.

VI. Desde 1936 hasta el presente. Vuelve el fomento a ocupar el puesto destacado que tuvo en la primera época como posibilidad teórica, aplicado ahora para la consecución de los más variados fines de interés general.

E) El fomento administrativo en el ámbito internacional.

El empleo de las técnicas de fomento tampoco es desconocido, según tendremos ocasión de señalar, en el plano internacional. Hay muchos intereses que son comunes a varios países e, incluso, a toda la humanidad. La navegación en general, el comercio, las comunicaciones, la represión de diversos tipos de delitos, la lucha contra epidemias y tantas otras materias, rebasan el marco más o me

nos artificioso en que los nacionalismos han tratado de encerrar a las comunidades humanas que tienen, o tuvieron, características semejantes de raza, religión, idioma o, simplemente —y fundamentalmente— un quehacer común, propio y distinto del de los demás pueblos. Por muchas razones, las naciones se han acercado unas a otras y, en algunos momentos han tenido conciencia de sus limitaciones y de que necesitaban prescindir de ciertas barreras convencionales para poder cumplir adecuadamente sus fines elementales. En otras ocasiones, cuando los nacionalismos han llegado a un punto elevado de temperatura, o por razones distintas, se han producido reacciones contrarias a la comunicación. Pero esto ha pasado pronto. Los acercamientos internacionales, en forma de ligas, convenios o, también por la absorción de pequeñas o débiles comunidades por otras más poderosas, ha sido un fenómeno frecuente. Las hegemonías de ciertos Estados en algunos períodos históricos suponían, tanto como la ambición de sus dirigentes, la necesidad de contar con áreas extensas para que la colectividad pudiera encontrar las condiciones más favorables para cumplir adecuadamente sus fines elementales. Los grandes imperios de la antigüedad, Roma, el Sacro Imperio Romano Germánico, la expansión árabe iniciada en el siglo VIII después de Jesucristo, la Commonwealth, la Liga Árabe, la SEATO, el Mercado Común Europeo, la NATO o la Organización de las Na-

ciones Unidas son ejemplos de acercamientos internacionales o de expansiones geo-políticas encaminadas a resolver problemas que, real o supuestamente, desbordan los marcos territoriales reducidos. El último de los Organismos supranacionales aludidos recoge en su Carta constitutiva principios que no responden a lo que formalmente se conoce en el ámbito del Derecho administrativo por "servicio público", ni por actividades de "policía", sino que, por exclusión deben considerarse integrados en la noción de "fomento", aparte de que en la versión española del texto constitucional de referencia se emplea este propio término para designar la actividad encaminada a conseguir ciertos fines. Los objetivos básicos --dice, por ejemplo-- del régimen de administración fiduciaria, de acuerdo con los propósitos de las Naciones Unidas, será fomentar la paz y la seguridad internacionales; promover el adelanto político, económico, social y educativo de los habitantes de los territorios fideicometidos ... y promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión ... (298). En otro lugar señala que la Asamblea General promoverá estudios y hará recomendaciones para fomentar la cooperación internacional en el campo político e impulsará el desarrollo progresivo del Derecho internacional y su codificación, así como fomentar

la cooperación internacional en materias de carácter - económico, social, cultural, educativo y sanitario ... (299).

Con posterioridad a la Carta de las Naciones Unidas, otras declaraciones de este Organismo internacional proclaman también la intención de propagar y poner en acción medidas de fomento. Se manifiesta que - "la enseñanza técnica y profesional debe ser generalizada; el acceso a los estudios superiores debe abrirse con plena igualdad a todos, en atención al mérito de cada uno" (300), lo que nos recuerda el criterio de los redactores de las principales Constituciones francesas, seguidos por los de las españolas y por los de tantas otras, que hemos tenido ocasión de citar en el presente trabajo.

Igualmente, declara la Organización mundial que "cualquier persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales derivados de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autor" (301). La finalidad a que tiende este enunciado se acomoda, sin duda alguna, dentro del ámbito del fomento, pues según la autorizada opinión del profesor JORDANA DE POZAS y así resulta de la propia realidad contemplada, la justificación de las medidas protectoras de los derechos de autor e inventor está en que sirven para estimular a los hombres a que se de

diquen a las actividades comprendidas dentro de este - sector cultural (302).

Otra entidad internacional que tiene intrínsecamente una finalidad de fomento es la institución - Nobel, creada en 1895 para recompensar anualmente a - los investigadores destacados en los campos de la Física, la Química, la Medicina y la Literatura, así como a aquellas personas que mayor actividad desarrollen en favor de la fraternidad y la comprensión universales, - en la disminución o supresión de los ejércitos existentes y en la creación de Tribunales internacionales de - arbitraje. A la distinción que se otorga a quienes se destaquen en la dura labor de acercar a los hombres se le denomina, como se sabe, "Premio Nobel de la Paz".

Con respecto a la protección de los derechos de autor e inventor —propiedad intelectual e industrial— la actividad internacional es muy abundante. - Aparte de las disposiciones legales que en España se - refieren a esta materia, tales como el Real Decreto - de 2 de agosto de 1886 y la Ley de 16 de mayo de 1902, derogada por la de 26 de julio de 1929, la ley de 10 de enero de 1879 y el Reglamento aprobado por Real Decreto de 3 de agosto de 1880, han sido varios los Convenios internacionales en los que se ha regulado esta materia. Los principales son el Convenio de Berna de 9 de septiembre de 1886, revisado por el de Berlín de



13 de noviembre de 1908, ratificado por España el 7 de septiembre de 1910 y revisado en 26 de junio de 1948; - el Convenio de Roma, de 2 de junio de 1928, ratificado por España el 21 de julio de 1932 y revisado por el de Bruselas de 26 de junio de 1948, ratificado por España el 29 de marzo de 1951; el Convenio Universal de Ginebra, de 6 de septiembre de 1952, ratificado por España el 22 de abril de 1954; el Convenio de Montevideo, de 11 de enero de 1889, además de otros tratados bilaterales celebrados por España (303).

NOTAS CORRESPONDIENTES AL CAPITULO IV

- (1) BAENA DEL ALCÁZAR, MARIANO: "Sobre el concepto de fomento". R.A.P. número 54 (septiembre-diciembre 1967), págs. 43 a 85.
  - (2) JORDANA DE POZAS, L.: Explicaciones de Cátedra.
  - (3) GARCIA DE ENTERRIA, E.: Prólogo a la edición de - la obra de ALEJANDRO OLIVAN "Della Administra- - ción pública con relación a España", publicada - en 1954 por el Instituto de Estudios Políticos, - pág. 19.
  - (4) RIVERO, J.: Op. cit., pág. 382 y ss., dedica un - capítulo muy breve al examen de "L'aide de l'Ad- - ministration aux activités privées d'intérêt gé- - néral" y dice que las razones de tal ayuda se re- - conducen a la idea de que la colectividad tiene - interés en mantener y desenvolver ciertas activi- - dades puramente privadas, cuyo interés resulta - de consideraciones muy diversas:
    - A veces a la actividad privada se le asigna - un fin desinteresado que coincide con el interés general (actividades culturales) sociales, caritativas, deportivas o educativas).
    - Otras veces el fin es interesado, pero coinci- - de con el económico del país (puesta en explota- - ción de recursos mineros, actividades económi- - cas básicas).
    - Otras, en fin, el objeto perseguido no es con- - siderado como de interés general, como el caso - de los cultos en un Estado laico, pero el inte- - rés general quedaría comprometido si los fieles - de las diversas religiones no estuvieran en condi- - ciones de practicar su fe, pues la unidad de la - colectividad nacional quedaría amenazada.
- Y después de precisar que la ayuda no altera - el carácter puramente privado de la actividad o - empresa beneficiaria y de que la ayuda se presen- - ta normalmente con carácter unilateral, pero que - también puede revestir la forma de un contrato,-

reduce a tres clases los medios puestos a disposición de los particulares:

A) Ventajas de orden jurídico (asegurar a un grupo un estatuto de Derecho privado que le permita desarrollar al máximo sus actividad y sus recursos; hacerles beneficiarios de prerrogativas de poder público, como el caso de las expropiaciones).

B) Ventajas de orden financiero: a) Indirectas - (reducciones fiscales o protección aduanera) y b) Directas (subvenciones, garantía de interés, casos de economía mixta.

C) Ventajas materiales (puesta a disposición de los particulares de dependencias de dominio público, edificios para el culto, prestaciones de sus agentes).

- (5) ROYO-VILLANOVA, ANTONIO: "Elementos de Derecho administrativo", Valladolid, 1960, Tomo I, pág. 333 y ss.
- (6) GUAITA, AURELIO: "Derecho administrativo especial", Zaragoza, 1962, Tomo II, pág. 9 y ss. En su trabajo "La Administración de fomento", separata de la revista "Las Ciencias", año XXIV, número 4, Madrid, - 1959, pág. 880, mencionado por GARRIDO FALLA, F.: - "Tratado ...", vol. II, pág. 252, nota 1, define la Administración de fomento como la actividad del Estado que atiende directa e inmediatamente al perfeccionamiento, progreso y bienestar de la sociedad; - es la Administración cuya meta consiste en la elevación del nivel espiritual y económico del país.
- (7) OLIVAN, A.: Op. cit. pág. 118, hablaba de instruir, animar, recompensar, asistir, proteger y socorrer a los individuos.
- (8) GARRIDO FALLA, F.: "Tratado ...", vol. II, pág. 260.
- (9) GASCON Y MARIN, J.: Op. cit., tomo I, pág. 443 y ss.
- (10) FIEINER, F.: Op. cit., pág. 314.
- (11) MERKL, A.: Op. cit., pág. 335.
- (12) VILLAR PALASI, J.L.: "La actividad industrial ...", cit.; GARRIDO FALLA, F.: "Tratado ...", vol. II, - pág. 131 y 253 y ss.

- (13) GONZALEZ PEREZ, JESUS: "El principio de igualdad en el régimen local", en "Problemas políticos - de la vida local", Instituto de Estudios "Castillo de Peñíscola", I.E.P., tomo II, Madrid, - - 1962, pág. 225 y ss.
- (14) GARRIDO FALLA, F.: "Las empresas públicas", cit. pág. 117.
- (15) Id. id.: "Tratado ...", vol. II, págs. 254 y 255.
- (16) JORDANA DE POZAS, L.: "Ensayo de una teoría del - fomento ...", cit. mencionado por GARRIDO FALLA, - F.: "Tratado ...", vol. II, pág. 252. BAENA DEL - ALCÁZAR, M.: "Sobre el concepto del fomento" cit. La cita también VALDES Y MENÉNDEZ VALDES en su - obra "La acción honorífica en un Estado de Dere - cho". Escuela Nacional de Administración Pública (Centro de Formación y Perfeccionamiento de fun - cionarios). Madrid, 1967, pág. 34.
- (17) JORDANA DE POZAS, L.: "Ensayo de una teoría del - fomento ...", cit.
- (18) MAQUIAVELO, NICOLAS: "El Príncipe", Editorial Ibe - ro Americana, Buenos Aires, 1947, capítulo XXI, - pág. 220, dice que es útil para que un príncipe se haga estimar decretar castigos ejemplares y - conceder recompensas extraordinarias, porque - - ello produce siempre gran impresión en los ámos. En el capítulo IX, página 114, de la misma obra, recomienda que aquellos nobles que den prueba de adhesión y celo hacia el príncipe deben ser hon - rados y queridos.
- (19) FILANGIERI: "Ciencia de la Legislación", Madrid, - 1882, vol. II, pág. 12 y ss.
- (20) KOHIER: "Filosofía del Derecho e Historia Univer - sal del Derecho", Madrid, 1910, pág. 26 y ss.
- (21) OLIVEIRA MARTINS, J.P.: "Quadro das Instituições - primitivas", Lisboa, 1883, pág. 145.
- (22) ADAMSON HOEBEL, E.: "The law of primitive man", - Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts 1954, pág. 74. Cfr. RENAN, ERNEST: "Vie de Jésus". Calmann-Lévy. Paris, 1965, pág. 87 y ss.
- (23) SPENGLER, OSWALD: "La decadencia de Occidente", - traducción de Manuel García Morante, Espasa Calpe, Buenos Aires, 1952, tomo I, pág. 40.

- (24) TRUYOL SERRA, ANTONIO: "Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado. De los orígenes a la Baja Edad Media", Revista de Occidente, 3ª edición, Madrid, 1961, pág. 72.
- (25) Código de Manú, VII, 122
- (26) Id. id., I, 31 y 87.
- (27) BAGUE, ENRIQUE: "Historia Universal política y - de la cultura", en Enciclopedia Labor, 2ª edición, Barcelona, 1962, tomo V, pág. 223.
- (28) TRUYOL SERRA, A.: Op. cit., págs. 73 y 74.
- (29) AHRENS, E.: "Historia del Derecho", Buenos Aires, 1945, pág. 53 y ss.
- (30) BAGUE, E.: Op. et loc cit.
- (31) PAPINI, GIOVANNI: "Historia de Cristo", Buenos Aires, 1931, pág. 86.
- (32) PEPERE, FRANCESCO: "Storia del Diritto. Primo Periodo: Diritto dell'Oriente", Napoli, 1883, pág. 107 y ss.
- (33) MALTHUS, THOMAS R.: "Ensayo sobre el principio de la población", Fondo de Cultura Económica, México 1951, pág. 100.
- (34) FUSTEL DE COULANGES: "La ciudad antigua", Emecé - Editores. Buenos Aires, 1945, pág. 95 y ss. y - 105 y ss. Código de Manú, III, 138 y 274.
- (35) PEPERE, F.: menciones en op. cit.
- (36) TRUYOL SERRA, A.: Op. cit., pág. 73.
- (37) Cód. de Manú, IV, 240.
- (38) Id. id., IV, 243.
- (39) Id. id., IV, 246.
- (40) Id. id., VII, 89.
- (41) Id. id., VII, 96.
- (42) Id. id., VII, 395.
- (43) Id. id., VIII, 111.
- (44) Id. id., IX, 206.

- (45) PEPERE, F.: Op. et. loc cit.
- (46) AHRENS, E.: Op. et loc. cit.
- (47) SMITH, ADAM: "Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones", traducción - del lic. José Alonso Ortiz, Barcelona, 1933, tomo II, pág. 449.
- (48) PEPERE, F.: Op. et loc cit.
- (49) MANHEIM, KARL: "Ensayos de sociología de la cultura", Aguilar, Madrid, 1963, pág. 256.
- (50) AHRENS, E.: Op. et loc cit.
- (51) VEBLEN, THORSTEIN: "Teoría de la clase ociosa", Fondo de Cultura Económica, México, 1951, pág. 12 y ss.
- (52) Código de Manú, VII, 136.
- (53) RODRIGUEZ ADRADOS, FRANCISCO: "Ilustración y política en la Grecia clásica". Revista de Occidente. Madrid, 1966, pág. 85
- (54) GOUROU, PIERRE: "L'Asie", 2e edition, Hachette, Paris, 1953, pág. 51.
- (55) Código de Manú, VII, 201.
- (56) Id. id., VII, 107.
- (57) TRUYOL SERRA, A.: Op. cit., págs. 62 y 63.
- (58) Id. id. id. pág. 61.
- (59) PEPERE, F.: Op. et. loc cit.
- (60) BERGUA, JUAN B.: "Estudio preliminar de la traducción de "Los libros canónicos chinos" (Kung-Fu-tsé y Meng-tsé). Ediciones Ibéricas, Madrid, 1954.
- (61) TRUYOL SERRA, A.: Op. cit., pág. 63.
- (62) PEPERE, F.: Op. et. loc. cit.
- (63) CONFUCIO: "Lun-yu", libro primero, cap. IV, vers. 3; PAPINI, G.: Op. cit., pág. 99.
- (64) ORTEGA Y GASSSET, JOSE: "El tema de nuestro tiempo" Espasa-Calpe, S.A. Colección Crisol, 10ª edición. Madrid, 1961, pág. 61.

- (65) SPENGLER, O.: Op. cit., tomo I, pág. 497.
- (66) CONFUCIO: "Lun-yu", lib. primero, VII, 34 y IX, 1; WEBER, MAX: "Economía y Sociedad", Fondo de Cultura Económica, segunda edición, México, 1964. vl. I págs. 355, 360 y 361.
- (67) DAWDSON, CHRISTOPHER: "Dinámica de la Historia Universal", RIALP, 1961, pág. 103 y ss.
- (68) VEBLEN, T.: Op. et loc. cit.
- (69) MENG-TSE: Libro Primero, V, 3.
- (70) Id. id. id. I, 7.
- (71) PEPERE, F.: Op. et loc. cit.
- (72) id. id. id.
- (73) MALTUS, T.R.: Op. cit., págs. 109 y 110; FILANGIERI: Op. et loc. cit, MONTESQUIEU: "De l'Esprit des Loix". Editions Garnier Frères. Paris, 1961, tomo I, pág. 246, dice que al labrador más aplicado de cada año le hacía el emperador mandarin del Octavo Orden.
- (74) SMITH, A.: Op. cit., vol II, pág. 447.
- (75) MENG-TSE: Libro primero, II, 4.
- (76) id. id. Libro I, capítulo III, vers. 4
- (77) Id. id. Libro II, capítulo VI, vers. 7
- (78) CONFUCIO: "Tehung-yung" o "La invariabilidad del medio", recopilado por Tsseu-Ssé, capítulo XX, vers. 11.
- (79) PEPERE: Op. et loc. cit.
- (80) Id. id. id.
- (81) PEPERE, F.: Ibidem.
- (82) HERODOTO: "Clío", lib. I, cap. 134, citado por PEPEHE, op. cit.
- (83) PLUTARCO: "Vida de Temístocles", capítulo 28, id. id.
- (84) II PARALIPOMENOS: 36, 6, 18, 22 y 23; ESDRAS: 1, 1-9; 4, 1-24; 5, 1-27; 6, 1-15; 7, 1-27; NEHEMIAS: 2, 1-8.

- (85) FILANGIERI: Op. et loc. cit. MONTESQUIEU: "de l'Esprit ..." cit. tome I, pag. 246
- (86) BAGUE, E.: Op. cit., págs. 164 y 165.
- (87) VEBLEN, T.: Op. et loc. cit. LIENHARDT, GODFREY: "Antropología social". Fondo de Cultura Económica. México, 1966, pag. 132 y ss.
- (88) GALBRAITH, J. K: Op. cit., pag. 97 y ss.
- (89) SCHNEIDER, FRIEDRICH: "La pedagogía de los pueblos" Editorial Herder, Barcelona, 1964, pag. 96; TOYNBEE, ARNOLD J.: "Estudio de la Historia", Editorial EMECE, Buenos Aires, 1955, tomo II, págs. 46 y 264.
- (90) Mencionado por PEPERE, F.: Ibid.
- (91) WERTHEIMER, OSCAR VON: "Cleopatra", Barcelona, 1958, pag. 12 y ss.
- (92) Mencionado por PEPERE, F.: ibid.
- (93) DIODORO DE SICILIA, mencionado por PEPERE, F.: Op. et loc cit. Sin embargo, en el GENESIS, 47,26 y 41, 34, se afirma que todas las tierras de Egipto, excepto las de los sacerdotes, son del Faraón, y que con respecto a las demás, sus cultivadores entregaban como renta al Faraón un quinto de sus productos.
- (94) PEPERE, F.: Ibid.
- (95) Mencionado por PEPERE, F.: Ibid.
- (96) GENESIS, 46,34, dice que "los egipcios abominaban - de todos los pastores".
- (97) WERTHEIMER, O. v.: Op. et loc cit.
- (98) PEPERE, F.: Ibid.
- (99) BUSACCA, A: Op. et. loc cit.
- (100) Id. id. id.
- (101) WERTHEIMER, O. v.: Op. et loc. cit.
- (102) Id.: Ibid.
- (103) Id.: Ibid.
- (104) Id.: Ibid.
- (105) GENESIS: 41, 39-43.



- (106) La exactitud de estas fechas no es muy rigurosa (Cfr. II Re, 17, 1 y ss; 24, 18 y ss y 25, 1 y ss.; KELIER, WERNER: "Y la Biblia tenía razón". Ediciones Omega, S.A., Barcelona, 1960, pág. - 249 y ss y 260 y ss.)
- (107) "Faciamus hominem ad imaginem, et similitudinem nostram". (Génesis, I, 26).
- (108) HOLSTEIN, GUNTHER: "Historia de la Filosofía Política", Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1950, pág. 31.
- (109) CODIGO DE MANU, I, 31.
- (110) "... et inspiravit in faciem eius spiraculum vitae, et factus est homo in animam viventem". (Génesis, 2,7).
- (111) PEPERE, F.: Ibid.
- (112) Ex., 20, 10; 21, 20-27; Dt., 5, 14; 12, 12 y 18; 16, 11 y 14; Job, 31, 13, 15.
- (113) Levítico, 25, 9 y 10.
- (114) FERGUSON, M.: "Historia de la Economía", Fondo de Cultura Económica, México, 1958., pág. 12.
- (115) PAPINI, G.: Op. cit., pág. 86 y ss.
- (116) Ex. 21, 2; Lev. 25, 39; Dt. 15, 12; Jer. 34, 8 y ss.
- (117) Gen. 16, 1 y ss; Jue. 8, 30 y 31; II Sam. 5, 13; I - Re. 11, 3; II par. 11, 18 y ss.; Lev. 21, 14 y 15; - Ex. 21, 2; Lev. 25, 39 y 40; Dt. 15, 12; Jer. 34, 14; Ex. 20, 14; Lev. 18, 20; Núm. 5, 11 y ss; Dt., 22, 21 y ss.
- (118) "Relinquet homo patrem suum et matrem suam et - - adhaerebit uxori suae, et erunt duo in carne una" (Gen. 2, 24).
- (119) Gen. 1, 27 y 28; 2, 18, 23 y 24.
- (120) "Hoc enim nefas est iniquitas maxima" (Dt. 22, 22)
- (121) Ex. 19, 5; Lev. 25, 23.
- (122) Núm. 18, 20 y ss.
- (123) Lev. 25, 8 y 65.
- (124) AHRENS: Loc. cit.

- (125) "Ojo por ojo, diente por diente, mano por mano, - pie por pie, quemadura por quemadura, herida por herida, cardenal por cardenal". (Ex. 21, 24 y 25)
- (126) Lev. 24,16; Dt. 19,20; Núm. 18,20.
- (127) Ex. 20,12; 21,15; Dt. 5,16; 21, 18 a 21.
- (128) Lev. 19,35 y 36; Dt. 25,13; Prov. 20,10; Ez. 45,- 10 y ss.; Miq. 6, 10 y 11; Am. 8,5.
- (129) II Re. 18, 31 y 32.
- (130) I Par. 11,25; 12, 17 y 18.
- (131) Dan. 5, 7, 16 17 y 29.
- (132) Eclo. 12,2; 38,2 y 3.
- (133) Eclo. 38, 2 y 3.
- (134) Est. 12,5
- (135) CONDE, FRANCISCO JAVIER: "Teoría y sistema de las - formas políticas", Instituto de Estudios Políti - cos, 3ª edición, Madrid, 1951, pág. 101 y ss.
- (136) HOLSTEIN, T.: Op. cit., págs. 31 y 32.
- (137) MARIANA, P. JUAN DE: "De rege et regis institutio - ne", Publicaciones Españolas, Madrid, 1961, tomo II, pág. 39.
- (138) FILANGIERI: *Loc cit.*
- (139) MALTHUS, THOMAS R.: "Ensayo sobre el principio de - la población", Fondo de Cultura Económica, México, 1951, pág. 122 y ss.
- (140) FILANGIERI: *Loc cit.*
- (141) Id. id. id.
- (142) BUSACCA, A.: *Loc. cit.*
- (143) Id. id.; TOYNBEE, ARNOLD, J.: "Guerre et Civilisa - tion", Collection Idées. Éditions Gallimard, 1963,- pág. 62.
- (144) TOYNBEE, A.J.: "Guerre ..." cit., pág. 63. FUSTEL - DE COULANGES: "La ciudad antigua". Emecé Editores,- S.A.. Buenos Aires, 1945, pág. 314
- (145) FUSTEL DE COULANGES: Op. cit., pág. 113 y ss.

- (146) FILANGIERI, Loc. cit.
- (147) LIADO FIGUERAS, JOSE MA: "Los deportes", en Enci -  
clopedia Labor, Tomo VIII, 3ª edición, Barcelona,  
1961, pág. 692 y ss.
- (148) CASTILLO DE BOVADILLA: "Política para corregidores  
y señores de vassallos, en tiempo de paz, y de gue  
rra y para Perlades en lo espiritual y temporal en  
tre legos, Jueces de Comission, Regidores, Aboga  
dos y otros oficiales públicos, y de las Jurisdic  
ciones, Preeminencias, Residencias y Salarios -  
dellas, y de lo tocante a las de Ordenes y Caualle  
ros dellas", tomo II, por Gerónimo Margarit, libro  
IV, capítulo II, número 75, Barcelona, 1616, pág.-  
466.
- (149) MOMMSEN, THEODOR: "Historia de Roma", Aguilar, Ma -  
drid, 1956, tomo I, pág. 21.
- (150) CONDE, F.J.: Op. cit., pág. 125 y ss.
- (151) HOLSTEIN, G.: Op. cit. pág. 96.
- (152) MOONEY, J.D.: Op. cit. pág. 126.
- (153) HIPPEL, ERNST VON: "Historia de la Filosofía Políti  
ca", Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962,  
tomo I, pág. 250 y ss. FUSTEL DE COULANGES: Op. cit.  
pág. 67.
- (154) MOMMSEN, T.: Op. cit., tomo I, pág. 42 yss.
- (155) Cfr. MOMMSEN, T.: Op. cit., tomo I, pág. 201; Cfr. -  
MONTANELLI, I.: Op. cit., pág. 33.
- (156) MOMMSEN, T.: Ibid., pág. 188 y ss. FUSTEL DE COULAN  
GES: Op. cit., pág. 95 y ss.
- (157) CARCOPINO, JEROME: "La vie quotidienne a Rome a l'apo  
gée de l'Empire", Hachette, Paris, 1960, pág. 147 y -  
ss.; MOMMSEN, T.: Op. cit., tomo I, pág. 191 y ss.
- (158) Sin embargo, está demostrado que estas prerrogativas  
desaparecieron durante la República. (MOMMSEN, T.: -  
Op. cit. tomo I, p. 529 y ss.
- (159) HUME, DAVID: "Ensayos Políticos", I.B.P. Madrid, 1958,  
pág. 132 y ss.
- (160) CARCOPINO, J.: Op. cit., pág. 73. HOMO, LEON: "Nueva  
Historia de Roma", Iberia. Joaquín Gil, Editor. Bar  
celona, 1943, pág. 297.

- (161) Un senadoconsulto de la época de Claudio estableció como pena para las mujeres libres que se casaran con esclavos, sin conocimiento del "dominus", que quedaran sometidas a la esclavitud. (TACITO: "Los anales": (Claudio-Nerón), Colección Austral, Espasa Calpe, Buenos Aires 1952, lib. XII, pág. - 66).
- (162) CASTILIEJO, JOSE: "Historia del Derecho romano", - Madrid, 1935, pág. 51 y ss. TACITO: Op. cit., lib. XIII, pág. 112.
- (163) PEPERE, F.: Op. cit., pág. 23 y ss. MOMMSEN, T.: Op. cit., tomo I, pág. 334.
- (164) PEPERE, F.: Ibid.
- (165) CASTILIEJO, J.: Op. cit., pág. 222.
- (166) MOMMSEN, T.: Op. cit., tomo II, pág. 381.
- (167) WERTHEIMER, O.: Op. cit., pág. 105.
- (168) ROSTOVITZ, M.: "Historia social y económica del Imperio romano", Espasa-Calpe, 2ª edición, Madrid, - 1962, tomo I, pág. 102.
- (169) FILANGIERI: Op. cit., Tomo IV, pág. 18 y ss.
- (170) MOMMSEN, T.: Op. cit., tomo I, pág. 739.
- (171) Id. id. tomo II, pág. 409.
- (172) ROSTOVITZ, M.: Op. cit., tomo I, pág. 169.
- (173) CASTILLO DE BOVADILLA: Op. cit., tomo II, lib. IV, - Cap. II, números 74 y 75, pág. 465, Barcelona 1616.
- (174) WERTHEIMER, O.: Op. cit., pág. 104.
- (175) FRAGA IRIARNE, MANUEL: "La familia y la educación en una sociedad de masas y máquinas", Ediciones Congreso de la Familia Española, Madrid, 1960, pág. - 35.
- (176) FUSTEL DE COULANGES: Op. cit., pág. 95 y ss. 105 y ss.
- (177) MONTANELLI, I.: Op. cit., pág. 442.
- (178) HOMO, L.: Op. cit., págs. 238 y 239.
- (179) MONTANELLI, I.: Op. cit., págs. 213 y 273

- (180) FILANGIERI: Op. cit., tomo IV, pág. 18 y ss.
- (181) Id. id.
- (182) MOMMSEN, T.: Op. cit., tomo II, pág. 1096.
- (183) WERTHEIMER, O.: Op. cit., pág. 104.
- (184) FILANGIERI: Op. et loc. cit.
- (185) WERTHEIMER, O.: Op. cit., pág. 104.
- (186) TACITO: Op. cit., lib. XIV, pág. 150.
- (187) CARCOPINO, J.: Op. cit., pág. 131.
- (188) WALTER, GERARD: "Nerón". Ediciones Grijalbe, S.A., Barcelona, 1962.
- (189) FILANGIERI: Op. cit., tomo IV, pág. 18 y ss.
- (190) MOMMSEN, T.: Op. cit., tomo II, pág. 313 y ss
- (191) PARETO, W.: Op. cit., pág. 176.
- (192) SPENGLER, O.: Op. cit., tomo I, pág. 46 y ss y 264 y ss.
- (193) BRINTON, CRANE: "Las ideas y los hombres", Aguilar, Madrid, 1957, pág. 215 y ss.
- (194) MOONEY, J.D.: Op. cit., pág. 139.
- (195) BRINTON, C.: Op. cit., pág. 215; COMTE, AUGUSTE: "la Sociologie". Resumen del "Cours de Philosophie positive", por Emile Rigolage. Felix Alcan, Editeur, Paris, 1897, pág. 278 y ss.
- (196) ORTOIAN: "Cours d'Histoire du Droit public et constitutionnel", Paris, 1844, pág. 421 y ss.
- (197) ALBI, FERNANDO: "El Corregidor en el municipio español bajo la monarquía absoluta", Publicaciones del Instituto de Administración Local, Madrid, 1943, -- págs. 41 y 42.
- (198) MOONEY, J.D.: Op. cit., pág. 142 y ss.
- (199) BRINTON, C.: Op. cit., pág. 172 y ss.
- (200) CANTU, CESAR: "Historia Universal". Establecimiento Tipográfico Madrid, 1947.

- (201) MOONEY, J.D.: Op. cit., pág. 143.
- (202) TOUCHARD, JEAN: "Historia de las ideas políticas", editorial Tecnes, S.A., 2ª edición, Madrid, 1964, pág. 132.
- (203) MOONEY, J.D.: Op. cit., pág. 143.
- (204) ORTOLAN: Op. et loc cit.
- (205) WEBER, MAX: "Economía y Sociedad", Fondo de Cultura Económica, México, 1964, vol. II, pág. 810 y ss.
- (206) BRINTON, C.: Op. cit., pág. 203.
- (207) TOUCHARD, JEAN: "Historia de las ideas políticas", editorial "Tecnes, S.A.", segunda edición, Madrid, 1964, págs. 133 y 134.
- (208) PIRENNE, JACQUES: "Historia Universal", ediciones - "Leo, S.A.", Barcelona, 1953, vol I, pág. 413 y -- ss.
- (209) WEBER, M.: Op. cit. vol. II, pág. 810.
- (210) CONDE, F.J.: Op. cit., pág. 163 y ss.
- (211) CARRO MARTINEZ, ANTONIO: "Derecho Político", Sección de Publicaciones e Intercambios de la Facultad de - Derecho de la Universidad de Madrid, 1959, pág. 52 y ss.
- (212) ANDERSON, M.S.: "Europa en el siglo XVIII", Aguilar, Madrid, 1964, pág. 24.
- (213) MERKL, A.: Op. cit., pág. 93.
- (214) CHATEAUVERIAND, F.R.: "Atala", Paris, 1922, pág. 68  
"... les reines ont été vues pleurant comme des simples femmes, et l'on s'est étonné de la quantité de larmes que contiennent les yeux des rois!"
- (215) ANDERSON, M.S.: Op. cit., pág. 81.
- (216) MANNHEIM, KARL: "Libertad, poder y planificación democrática", Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, México, 1960, pág. 291.
- (217) GARCIA-THREVIJANG FOS, J.A.: en "Aspectos de la Administración económica", R.A.P. número 12.
- (218) SANCHEZ AGESTA, LUIS: "Derecho Político", 6ª edición, Granada, 1959, pág. 576 y ss.

- (219) Art. 1<sup>a</sup> (DUGUIT: "Les Constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789" - dme, edition, Paris, 1908.
- (220) Título I, número 1<sup>a</sup>.
- (221) Cfr. JORDANA DE POZAS, L.: Prólogo a la obra de Jesús Valdés y Menéndez Valdés, "La acción honorífica en un Estado de Derecho", cit.
- (222) Art. 9<sup>a</sup>.
- (223) Art. 86.
- (224) Art. 87.
- (225) Art. 3<sup>a</sup>.
- (226) Art. 27.
- (227) Art. 67.
- (228) Art. 71.
- (229) Constitución de la Monarquía española, de 18 de junio de 1837, art. 5<sup>a</sup>; id. id., de 23-V-845, art. 5<sup>a</sup>; id. id., de 1-VI-869, art. 27, párrafo 1<sup>a</sup>; id. id., de 30-VI-876, art. 15; Constitución del Reich Alemán, de 11-VII-919, art. 128; id. de Afganistán, de - - - 19-IV-923, art. 17; id. de Irak, de 21-III-925, art. 18; id. del Líbano, de 23-V-926, art. 12; id. de Siria, de 14-V-930, art. 26; id. de Turquía, de 20-IV de 1924, art. 92; id. Argentina, de 1-V-853, reformada en 1860, 1866, 1898 y proclamada vigente en 27 de Abril de 1956, art. 16.
- (230) Art. 1<sup>a</sup>, Sección 8<sup>a</sup>, número 8<sup>a</sup>.
- (231) Art. 119.
- (232) Art. 27, bis.
- (233) Art. 54, número 8<sup>a</sup>.
- (234) Art. 17, número 16.
- (235) Art. 31.
- (236) Art. 47, párrafo 1<sup>a</sup>.
- (237) Art. 74, párrafos 5<sup>a</sup> y 13.
- (238) SANCHEZ AGESTA, L.: Op. cit., pág. 604.
- (239) SOBOKIN, PITIRIN, A.: "Sociedad, cultura y personalidad. Su estructura y su dinámica. Sistema de sociología general". Aguilar, S.A. Madrid, 1966, pág. - 329.

- (240) SANCHEZ AGESTA, L.: Op. cit., pág. 606.
- (241) MONTANELLI, I.: Op. cit., págs. 396 y 443.
- (242) Art. 12.
- (243) Art. 118.
- (244) Art. 122.
- (245) LAUFENBURGER, H.: Op. cit., pág. 11.
- (246) MANNHEIM, K.: "Libertad ...", cit., pág. 99.
- (247) ORIOV, ALEXANDER: "Historia secreta de los crímenes de Stalin". Primera edición. Barcelona, 1955, pág. 53.
- (248) Art. 95.
- (249) Art. 31, número 14. Las condecoraciones se establecieron por Decreto de 8 de febrero de 1956.
- (250) MENDE, TIBOR: "China y su sombra", Ediciones Cid, - Madrid, 1961, págs. 262 y 263.
- (251) Id. id., págs. 31, 38, 127 y 181.
- (252) SANCHEZ AGESTA, L.: Op. cit., pág. 602.
- (253) Art. 5ª.
- (254) Art. 6ª, apartados 1), 2) y 3).
- (255) Art. 10.
- (256) Art. 14.
- (257) Art. 43, parágrafo 2.
- (258) MESA SEGURA, ANTONIO: "Labor administrativa de Javier de Burgos". Publicaciones del Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1946, págs. 14 y 26.
- (259) NICOLAS DAMASCENO, mencionado por FILANGIERI: Op. - cit., tomo II, pág. 126 y ss. ("Iberorum mulieres quetannis in publicum exhibent qued telas confece- runt. Viri autem suffragiis lecti de ipsis indicant et quam earum plurimum laborasse inveniunt, ei pri- mos honores deferunt".)



- (260) CASTILLO DE BOVADILLA: "Política ...", cit., tomo I, Medina del Campo, 1608, lib. II, cap. XVI, núms. 25, 27 y 28, págs. 685-687.
- (261) Id. id., núm. 8, pág. 675.
- (262) VALERA, MOSEN DIEGO DE: "Memorial de diversas hazas - ñas", en "Crónica de los Reyes de Castilla", tomo - III, en Biblioteca de Autores españoles, vol. LXX, - cap. XXXIX, pág. 120, Madrid, 1963.
- (263) Leyes IV, V y VI, tit. XXVII, Partida II.
- (264) Ibíd.: ley VII.
- (265) "Que honrras señaladas deuen auer los Maestros de - las Leyes".
- (266) Ley VIII, tit. XXXI, Partida II.
- (267) "Crónicas de los Reyes de Castilla", desde Don Alfonso el Sabio hasta los católicos Don Fernando y Doña Isabel. Colección ordenada por D. Cayetano Rosell, - en la que se recoge la "Crónica del Rey Don Alfonso Décimo", volumen sesenta y seis de la Biblioteca de Autores Españoles, Madrid, 1963, pág. 4.
- (268) "Crónica del Rey Don Alfonso Decimo", en "Crónica de los Reyes de Castilla", cit., vol. 66 de la Bibliote - ca de Autores Españoles, Madrid, 1963, pág. 10.
- (269) MARAVALL, JOSE ANTONIO: "Teoría española del Estado - en el siglo XVIII", Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1944, pág. 332 y ss.
- (270) VILLAR PALASI, J.L.: "Las técnicas administrativas de fomento y de apoyo al precio político", en R.A.P. - núm. 14 (mayo-agosto de 1954), pág. 11 a 121, a quien seguimos en el examen de estos antecedentes históricos.
- (271) En estos antecedentes históricos, según indicamos ya, hemos tenido a la vista el trabajo de VILLAR PALASI "Las técnicas ...", cit.
- (272) JOVELLANOS, GASPARD MELCHOR DE: "Informe en el expe - diente de ley Agraria", citado por COSTA, JOAQUIN: - "Colectivismo agrario en España. Doctrinas y hechos" en "Oligarquía y caciquismo, Colectivismo agrario y - otros escritos". Alianza Editorial, S.A. Madrid, - - 1967, pág. 96.
- (273) Art. 171, núm. 7º.

- (274) Art. 22.
- (275) Art. 335, núm. 5º.
- (276) Art. 3º, núm. 4º.
- (277) Art. 3º, núm. 5º.
- (278) Constitución francesa, de 3 de septiembre de 1791, título I, número 1º; Constitución girondina, de 15 y 16 de febrero de 1793, art. 9º.
- (279) Constitución española, de 18 de junio de 1837, art. 5º; id. de 23 de mayo de 1845, art. 5º; id. de 1 de junio de 1869, art. 27, párrafo 1º; id. de 30 de junio de 1876, art. 15.
- (280) GARRIDO FALLA, F.: "Tratado ...", vol. II, pág. 284; VILLAR PALASI, J.L. "Las técnicas ...", cit., pág. 16; Cfr. PINTOS VIEITES, MARIA DEL CARMEN: "La política de Fernando VII entre 1814 y 1820", Colección Histórica del Estudio General de Navarra. Pamplona, 1958, pág. 305 y ss.
- (281) "Anales del reinado de Doña Isabel II", tomo I, Madrid, 1850, pág. 73.
- (282) GARRIDO FALLA, F.: "Tratado ...", vol. II, pág. 284.
- (283) GARCIA DE ENTERRIA, E.: Estudio preliminar de la obra de BRIAN CHAPMAN "Los Prefectos y la Francia provincial", I.E.P.. Madrid, 1959, pág. 11.
- (284) Capítulo I, art. 6º.
- (285) LOPEZ RODO, LAUREANO: "La propiedad agrícola en Celmeire y en el Derecho moderno". Santiago de Compostela, 1952, págs. 9 y 10.
- (286) Estos datos han sido tomados, en parte, del trabajo de VILLAR PALASI, J.L. "Las técnicas ...", cit.
- (287) Preámbulo y arts. 1º y 8º.
- (288) Art. 6º.
- (289) Ley de 15-VII-952, sobre "Explotaciones agrarias - ejemplares"; Decreto de 16-VII-954, sobre crédito agrícola; Decreto de 2-I-964 sobre ordenación rural; Decreto-Ley de 5-III-954, Ley de 15-VII-954, O.M. de 22-XI-954, Ley de 20-VII-955, Decreto de 18-VIII-955, O.M. de 11-II-956, sobre concentración parcelaria; Decreto de 9-I-953, sobre agricultura en zonas áridas; Ley de 20-VII-955, sobre conservación del suelo agrícola ...

- (290) Decreto de 26-V-943, Decreto de 26-I-944 y Ley de 23-XII-948, sobre Ferias de Muestras y Exposiciones; Decreto de 10-II-940, sobre la implantación de la industria del automóvil; Leyes de 24-X-939 y de 24-XII-939, y Decretos de 2-X-940 y de - 14-XII-951, sobre protección a la industria nacional; Ley de 12-V-956, sobre protección y renovación de la flota mercante ...
- (291) Ley de 19-VII-944, sobre protección escolar; O.O. - M.M. de 2-IV-952, 6-IV-956, 17-V-956, 28-V-956, - 17-XI-958 y 17-XII-958, sobre becas, pensiones de estudio y bolsas de viaje; Ley de 21-VII-960, sobre igualdad de oportunidades.
- (292) Ley de 19-IV-939 y Decreto de 8-IX-939, sobre viviendas protegidas; Ley de 9-XI-939, sobre préstamos a entidades constructoras; Decreto de 2-IX-941 sobre cartillas de ahorro para la construcción; - Ley de 26-IX-941, sobre viviendas para familias numerosas; Decreto de 3-II-945, sobre anticipos y - préstamos a particulares para viviendas rurales ...
- (293) Ley de 13-VII-940 y Decreto de 25-I-941, sobre descanso dominical; Decreto de 14-III-942 y O. M. de 24-IV-942, sustituidos por el Decreto de 21-IX-960, sobre creación y Reglamento de la Medalla del Trabajo; Decreto de 9-III-938, que promulga el Fuero del Trabajo ...
- (294) Ley de Bases de la Sanidad Nacional, de 25-XII-944 y 19-VII-946; Ley de 17-VII-941 y O.M. de 15-IX-941, - sobre sanidad infantil y maternal; O.M. de 20-XII-941, sobre enseñanza para madres lactantes ...
- (295) Arts. 5º, 7º, 11, 22, 25, 29 y 31.
- (296) Art. 15 de la Constitución de 30 de junio de 1876.
- (297) Art. 54, id. id.
- (298) Art. 76 de la Carta de las Naciones Unidas, de 26 de junio de 1945.
- (299) Art. 13 id. id.
- (300) Art. 26, núm. 1º, de la "Declaración Universal de los Derechos del Hombre", de la ONU, de 10 de diciembre - de 1948.
- (301) Art. 27, núm. 2º, id. id.

(302) Explicaciones de Cátedra, Curso del Doctorado de 1959 a 1960.

(303) Cuba: Tratado de 29 de diciembre de 1903, ratificado el 2 de diciembre de 1904, en relación con la Real Orden de 4 de junio de 1928 y con el Decreto de la República de Cuba de 9 de diciembre de 1904. Costa Rica: Convenio de 14-11-893, ratificado en 20-VI-896. República Dominicana: Convenio de 4-XI-930, ratificado en 7-X-933. Colombia: Convenio de 28-XI-885, en vigor desde 1-1-887. Guatemala: Convenio de 28-V-893, ratificado en 26-VI-894. El Salvador: C. 23-VI-884, ratif. 5-VI-885. Ecuador: C. 30-VI-900, rat. 15-XI-904. Italia: 28-VI-880, rat. 24-VII-880. Méjico: Convenio de 21-III-924, rat. 6-IV-925. Nicaragua: Conv. de 20-XI-934 aprobado por Ley de 26-II-935. Panamá: Conv de - - - 25-VII-912, en vigor desde 1-VII-913. Paraguay: Conv. 8-VII-925, rat. 25-IX-926. Portugal: Conv. de 9-VIII-880, ratificado en 4-VII-881.

Con respecto a la propiedad industrial se ha celebrado el Convenio de París, de 28-III-883, revisado en Londres el día 2 de junio de 1934.

## C A P I T U L O V

### CLASES DE FOMENTO.

Vamos a preceder al estudio de las formas que -- puede adoptar la actividad administrativa dirigida a -- conseguir la cooperación voluntaria de los administrados -- para la obtención de fines que se consideran de utilidad general. Es de notar, sin embargo, que aun cuando en el presente trabajo nos referimos al fomento practicado por los entes públicos, no es exclusivo de éstos -- su empleo; también es utilizado ampliamente por entidades particulares, bien bajo iguales formas que la Administración pública --premios, ascensos, menciones honoríficas-- o bien mediante el mecanismo de procedimientos especiales para aumentar la producción o en rendimiento: acondicionamiento cromático y óptico en los lugares de trabajo, música industrial, sistemas de sugerencias con recompensas en metálico a los autores de las -- propuestas aceptadas, junto con un público reconocimiento de sus méritos y de los de sus creadores. Este último sistema es empleado ya desde hace bastante tiempo -- por muchas empresas importantes: la "William Denny Shipbuildings, Co.", de Dumbarton (Escocia), desde 1880; la "National Cash Register Company", desde 1884; la "Eastman Kodak", desde 1898; la "General Electric" desde -- 1905, y la "Westinghouse Electric Corporation", desde -- 1910. Durante la primera guerra mundial se extendió mu-

cho este sistema y mas aún después de la segunda, en que se generalizó en todo el mundo (1). Por otra parte, la concesión de premios a la productividad es una práctica bastante extendida en las empresas privadas, que los otorgan en atención a la cantidad, a la calidad, al ahorro de materiales, a la rapidez de las entregas, a la aplicación (prevención de accidentes), además de primas y participación en los beneficios o en la responsabilidad (2).

Con respecto a la clasificación de los medios de fomento --que es la tarea que nos proponemos desarrollar en el presente capítulo-- seguiremos las orientaciones de JORDANA DE POZAS Y GARRIDO FALLA y, como ellos, estimamos imposible formular un catálogo exhaustivo de las formas que puede adoptar la acción administrativa de fomento. GARRIDO FALLA dice que como la actividad de fomento persigue "convencer a alguien para que haga u omita algo", ese resultado es susceptible de obtenerse con los procedimientos más diversos. Pero parece indiscutible que la eficacia del medio empleado dependerá de las condiciones psicológicas del administrado o, en general, de la persona o personas a quienes se pretenda persuadir; esto es, de la profundidad del impacto que el estímulo propuesto alcance en los medios receptores de los sujetos seleccionados. Al estudiar los antecedentes históricos del fomento en el mundo antiguo tuvimos ocasión de conocer cómo fracasaron los medios puestos en acción por Augusto para

conseguir un aumento de la población en Roma, a pesar de --  
que en otras ocasiones habían dado buenos resultados allí,  
y también en Grecia y en la India. Los mitos, que tanta --  
eficacia han tenido en manos de los líderes políticos y re-  
ligiosos para mover el ánimo de las masas, pueden llegar a  
perder totalmente su seducción. Los espectáculos que se --  
celebraban en los circos romanos, y que eran valiosos para --  
entretener a la "plèbs" ociosa mientras no se la emplea-va-  
ba en la guerra, probablemente hoy fueran rechazados. Las  
peleas de gallos, que en algunos países de Hispanoamérica  
despiertan un interés apasionado, o el juego del "base-ball"  
que emociona a los norteamericanos, son entretenimientos --  
de escasísimo significado en otros lugares. Unos mismos es-  
tímulos pueden producir respuestas absolutamente diferen-  
tes en épocas o circunstancias distintas. Incluso puede --  
ocurrir que no haya respuesta alguna.

El profesor JORDANA DE POZAS (3), mencionado por --  
GARRIDO FALLA (4), propone un criterio doble para la clasi-  
ficación de los medios de fomento: por la forma de actua-  
ción sobre la voluntad de los estimulados y por las venta-  
jas que otorgan.

A) Por la forma de actuación sobre la voluntad de  
los sujetos destinatarios. Desde este punto de vista se --  
distinguen los medios positivos y los negativos.

1 - Medios positivos. Son los que significan pres-  
taciones o ventajas para el titular de la actividad o em-  
presa que se pretende estimular, como las subvenciones, --

los préstamos sin interés, el suministro de semillas o de materiales, la prestación de asesoramiento o la garantía de un precio fijado de antemano para la producción de que se trate.

2 - Medios negativos. Son los que suponen obstáculos o cargas, creados para dificultar el desarrollo de actividades contrarias a aquellas que la Administración desea fomentar. Se citan como ejemplos el impuesto de soltería, para estimular los matrimonios y promover un aumento de la población; el impuesto sobre las bebidas alcohólicas, para apartar a los ciudadanos de la costumbre de consumirlas; la prohibición, -- restricción o gravamen de las importaciones de ciertos productos, para decidir a la población nacional a adquirir los que se elaboran en el país y que ya los economistas clásicos lo -- consideraban como medio de fomento y lo justificaban en dos -- casos: cuando cierto ramo de la industria doméstica era necesario para la defensa nacional --como la construcción naval -- en Inglaterra--, o cuando exista en el país alguna contribución sobre el producto de que se trate (5).

GARRIDO FALLA rechaza totalmente la admisión de los -- que acabamos de enumerar --grupo de medios negativos-- como -- instrumentos de fomento "strictu sensu", pues estima que lo -- que califica la actuación administrativa es su forma, no el -- fin perseguido, y que para considerar como de fomento una actividad ha de ser persuasiva, nunca coactiva (6). Nuestra modesta opinión difiere algo de la del citado tratadista. Su -- criterio puede ser irreprochable desde un punto de vista jurídico-formal. Nosostros nos fijamos más bien en la finalidad -- perseguida por la Administración y re s un poco a



do término la forma en que se propone conseguirla, aunque también rechazamos los medios coactivos como propios de las técnicas de fomento. Sentado esto, no tenemos inconveniente en admitir la validez de las actividades de carácter negativo que hemos indicado como susceptibles de ser puestas en ejercicio con intención de conseguir --sin -- coacción-- determinadas conductas e incluirlas dentro del ámbito del fomento administrativo. Si se obtiene de los administrados, voluntariamente, la colaboración deseada -- por los poderes públicos, no vacilamos en calificar como de fomento el medio utilizado. Ahora bien; se puede objetar que si un hombre contrae matrimonio porque el Estado gravaba fuertemente su patrimonio por el hecho de permanecer soltero, es que le ha obligado a casarse; que si un ciudadano prescinde de consumir bebidas alcohólicas -- porque los impuestos que pesan sobre ellas las colocan a un precio muy elevado, es que se le prohíbe beberlas; y -- que si el propietario de una finca en abandono la labra -- cuidadosamente porque la Administración le ha amenazado -- con privarle de ella si continúa sin cultivarla, es que -- le ha obligado a ponerla en explotación; y que este no es un modo de obrar persuasivo, sino coactivo y, por ello, -- que estamos en presencia de medios policiales y no de fomento. Y la objeción, visto así el problema, no carece de fundamento.

Sin embargo, nosotros creemos que si, en los ejemplos ofrecidos, el célibe contrae matrimonio o el bebedor se hace abstemio, o el titular del terreno abandonado lo cultiva, no obran obligados, sino voluntariamente, como --

resultado de la elección entre dos posibilidades: soportar los inconvenientes de sus conductas anteriores o cambiar éstas; pues no nos parece sostenible la opinión de que no podrían absolutamente continuar con los comportamientos reprobados por la Administración. En realidad, el resultado de elegir entre varias situaciones es lo que mueve al súbdito siempre a colaborar con la Administración pública. Si promete subvenciones, u ofrece semillas gratuitamente, o asegura un precio mínimo para un determinado producto agrícola —que son todos medios de fomento positivos—, el ciudadano puede no admitir la subvención, o rechazar las semillas, o no sembrar la planta de cuyo producto tiene la venta asegurada. Acepta la subvención y la semilla gratuita, y produce el artículo de demanda segura porque conviene a sus intereses, lo mismo que en los ejemplos de los medios de fomento negativos señalados anteriormente, pues el hombre, por imposición de su propia naturaleza y por la de las presiones del medio, tiende a moverse en dirección a las cosas que le producen placer —o, lo que es igual, la satisfacción de sus necesidades—, y se aparta en lo posible de las que le ocasionan dolor (o le aumentan o agravan las necesidades). Al alumno estudioso se le califica en los exámenes de "notable" o de "sobresaliente"; pero la mayoría de los escolares sólo obtienen la calificación de "aprobado", y en muchísimos casos no llegan a la puntuación mínima. En estos últimos supuestos, el estudiante ha hecho —sin darse cuenta clara de ello— una comparación entre el sacrificio que exige —

el premio de una nota elevada y la comodidad que lleva consigo el castigo de un suspenso; y se ha decidido por ésta. Claro está que esto no pasa de ser un símil, pues la realidad es bastante más complicada y los resultados a que hemos aludido no se producen por una simple elección en la mayoría de los casos.

B) Por el tipo de ventajas que otorgan. Según este criterio, los medios de fomento se agrupan en tres categorías: honoríficos, económicos y jurídicos (7), aunque también se habla de medios "psicológicos" (8). Para nosotros, los medios de fomento son todos esencialmente psicológicos aunque quizá en algunos esta condición está más en la superficie, como sucedería, por ejemplo con la publicidad, la propaganda o la educación, cuya distinción no es siempre fácil (9).

1 - Medios de fomento honoríficos. Comprenden las distinciones y recompensas no estrictamente económicas, -- que se conceden como reconocimiento público de actos o -- conductas considerados como ejemplares. En este grupo tienen acogida los títulos, los tratamientos, las condecoraciones, los diplomas, los trofeos, los emblemas, las menciones honoríficas y otras figuras afines.

Es de advertir que en muchos casos --quizá en la mayoría-- la distinción no es puramente honorífica, sino que participa de cierto carácter económico, directa o indirectamente. En cierto modo, toda recompensa o distinción calificada de honorífica tiene una vertiente económica, pues -- aunque inicialmente no lleve aparejada ninguna ventaja de orden patrimonial, significa siempre una revalorización de

la persona que la recibe que le capacita para obtener beneficios de tipo pecuniario en una medida más elevada. - Los premios Nobel, por ejemplo, aunque no estuvieran dotados con las ciento cuarenta y seis mil coronas suecas, colocan a los favorecidos con ellos en condiciones óptimas para incrementar su fortuna.

La eficacia de los medios de fomento de carácter honorífico, en alguna de sus variedades, merece ser subrayada. En efecto, puede afirmarse que las primeras manifestaciones del fomento son de esta naturaleza, según se indicará más adelante. Algún autor llega a afirmar que constituyen una palanca tan poderosa que puede hacer surgir hasta sabios (10). El jefe de la comunidad primitiva se valía de estos medios para infundir valor a los guerreros y para realizar sus planes de conquista e de colonización. Hemos visto como en China se honraba al agricultor y como en Esparta se premiaba de este modo el arrojo y las prácticas deportivas sobresalientes.

Los medios de fomento de carácter honorífico, que han sido estudiadas con mucha precisión (11), pueden dividirse, según propone GARRIDO FALLA, de la siguiente forma:

a) Títulos nobiliarios: Per título nobiliario, o de nobleza, se entiende, en general, tanto la dignidad social o grado conferidos a una persona u ostentados por la misma, como el diploma, instrumento o documento —carta de nobleza— en que consta el otorgamiento y el derecho que lleva consigo.

La palabra española "noble", igual que las equivalentes de otros idiomas afines, procede de la latina "nobilis", contracción de "noscibilis", del verbo "nôsko, nôvi, nôcere, nôtum", conocer, y significa notable, famoso, preclaro, honroso, principal e ilustre --que posee conocimiento--, entre otras acepciones. La concesión de un título de nobleza representaba la elevación en la escala social de la persona que lo recibía y, con ella, importantes honores y privilegios, variables según las épocas y los lugares. Estos títulos se usaron en toda Europa durante la Edad Media y la Moderna, aunque tuvieron precedentes en Roma, donde abundaron en la época imperial, particularmente con Adriano, las distinciones honoríficas de este carácter ("equites", "vir egregius", "vir perfectissimus", "vir eminentissimus", "vir clarissimus") (12). En España, según hemos indicado en otro lugar, empezaron a usarse en la época visigótica --condes palatinos-- y continuaron hasta que fueron abolidos por la segunda república (13), para ser restablecidos posteriormente (14). Los grados, de mayor a menor importancia, eran, en general, los que enumeraba la "County nuer" denominada "Libre de justice et de plet" (15), a que hemos aludido en el capítulo anterior, a los que hay que añadir la dignidad de marqués, que no se recoge en dicha enumeración; esto es, duque, marqués, conde, vizconde y barón. También se conocen otros grados de escasa difusión, como el de archiduque --título de los prínci-

pes de casa imperial austriaca, desde 1359— y el de gran duque, usado por primera vez en Florencia (Toscana), en 1569, y hoy utilizado solamente en Luxemburgo. Los títulos inferiores de castellano e hidalgo e valvasor —del bajo latín "vasvassor", vasallo de vasallos—, que se incluían en la lista ofrecida por la expresada "Coutumier", han desaparecido.

La concesión de títulos nobiliarios fué, históricamente, un medio de fomento importantísimo para mover la voluntad de los administrados. En España, durante el período de los Austrias, la aspiración a la nobleza tuvo carácter de psicopatología colectiva; para conseguir el rango de "hidalgo" realizó el plebeyo toda clase de sacrificios, a menos que tuviera fortuna suficiente para acudir a la Corona y comprar un título, que era sumamente fácil en tiempos de Felipe II y en el de sus sucesores (16).

La nobleza medieval tuvo gran trascendencia, pues además de ser un instrumento de selección para los cargos importantes de la rudimentaria Administración, fué un relevante factor de emulación en una sociedad basada en la fuerza física y en la destreza personal (17). Posteriormente, hubo casos en que tuvo una finalidad clara de estimular a los ciudadanos en general a que se dedicaran a determinadas actividades e para que procuraran perfeccionarse con respecto a las que ya realizaban. Así ocurrió en Francia, donde, por un

edicto de 1750, se otorgaba la condición de noble a todo plebeyo que hubiese alcanzado en el ejército el grado de general y a todas aquellas familias que sus miembros varones hubieran servido en el ejército durante tres generaciones con grado inferior al de general. De este modo se ennoblecieron unos ciento veinticinco oficiales entre 1766 y 1790. Pedro I de Rusia promulgó, en 1722, la "Tabla de Grados" y dividió en catorce la burocracia administrativa y la oficialidad del ejército y de la marina, con reserva de los puestos más elevados para la clase terrateniente. Pero además de la importancia que representaba por sí mismos, los títulos nobiliarios tenían unas proyecciones hereditarias que los hacían aún más apetecibles, tales como las instituciones del "mayorazgo", en España, el "vinculo" o "strict settlement", en Inglaterra, o el "Fideikommiss", en las tierras de la Corona de los Habsburgo (18).

Sin embargo, después de la desaparición del "ancien régime", la importancia de este medio de fomento se debilitó de modo considerable hasta llegar casi a extinguirse, no sólo por el recelo con que fue mirada, sino también por el abuso que se hizo de este medio de persuasión. La deseabilidad de los títulos nobiliarios guarda estrecha relación con su escasez o rareza, pues como sólo tienen su marco adecuado en sociedades altamente diferenciadas, al simplificarse la composición de éstas hasta hacer borrosos los límites entre los distintos grupos o

clases y adoptar el conjunto una estructura uniforme, - los títulos de nobleza, desprovistos de los privilegios y prerrogativas que los habían acompañado, quedaron reducidos a simples denominaciones. Y si a esto se añade la prodigalidad con que fueron distribuidos, se comprende fácilmente su desvalorización. En 1787 había en España medio millón de personas --el cinco por ciento de la población total-- que reclamaban para sí la condición de nobles. En Francia, donde la "noblesse de l'épée", - militar y terrateniente, fué sustituida por la "noblesse de la robe", administrativa, había a finales del siglo XVIII más de doscientas cincuenta mil personas que pertenecían a esta clase social (19).

Es indudable que si la totalidad, o la mayor parte, de los habitantes de un país fuera "ennoblecida", la importancia de los títulos desaparecería en absoluto. Se ha planteado también una interrogante con respecto a si tales medios constituyen o nó prácticas inmorales, - porque producen el destacado efecto de separar artificialmente a los hombres en grupos muy difíciles de conciliar, cuando no se oculta la necesidad de fomentar la concordia y la fraternidad humana y existen algunas instituciones que premian a las personas que dirigen sus esfuerzos a conseguir esta finalidad.

Es, desde luego, dudoso que los títulos nobiliarios, con el contenido nominal que tienen en la época presente, sean verdaderos instrumentos de fomento e, por



lo menos, que tengan la eficacia mínima necesaria para - que se justifique su utilización con tal propósito. Si - la Administración pública, con el empleo de los medios - de fomento, se propone invitar o inducir a alguien a que haga o no alguna cosa, es aventurado esperar que ese alguien indeterminado observe una conducta ejemplar en cualquier campo movido por la intención de alcanzar algo que, aparte de su limitado valor efectivo, ignora si le va a conseguir. Y esto en cuanto a la posibilidad de la concesión de títulos en reconocimiento de méritos personales, pues si se adquieren por vía hereditaria son ya puro beneficio extraño al fomento, sin que sea obstáculo a esta afirmación la de que muchas personas serían capaces de hacer grandes sacrificios para obtener un título con el fin de transmitirlo a su posteridad, porque nadie se esfuerza verdaderamente por algo que no tiene ninguna seguridad -- de alcanzar. Generalmente, el noble de los últimos tiempos es, sobre todo, heredero; es el hombre que se ha encontrado, después de un funeral, con grandes medios de fortuna a su disposición, sin necesidad de luchar para adquirirlos (20), y esto es obvio que tiene muy poco en común con el fomento administrativo.

En el actual estado de la cuestión, y aun cuando formalmente se comprenden en el ámbito del fomento administrativo, las concesiones de títulos nobiliarios -- admitidas en muy pocos países y prohibidos en muchos -- -- otros -- se reducen a simples manifestaciones de agradeci-

miento o de reconocimiento de méritos directa o indirectamente contraídos, que el jefe de la comunidad política formula, con carácter personal --aunque luego sean hereditarios--, en favor de ciertos súbditos, pero sin intención precisa de despertar emulación y sin que, -- efectivamente, la produzcan.

b) Condecoraciones. El término "condecoración" tiene su origen en el verbo latino "con-decero, con-decoravi, con-decorare, con-decoratum", adornar ciudadosamente, derivado del verbo "decoro, decoravi, decorare, decoratum", adornar, embellecer, honrar, colmar, dar esplendor, reforzado con la preposición de ablativo "cum", con, en compañía de, al mismo tiempo que ... Con decorar significa, per consiguiente, adornar, honrar y también ilustrar. Condecoración es el objeto físico que se utiliza como adorno honorífico y en el que se materializa la distinción, el premio o la recompensa otorgados a una persona como reconocimiento oficial de sus méritos cualificados.

El uso de las condecoraciones o adornos se remonta a los primeros tiempos de la humanidad (21) y cabe la posibilidad de que el vestido actual, a través de una lenta y complicada evolución, tenga sus orígenes en los adornos de los pueblos primitivos (22), que, además de fines de embellecimiento, tenían otros más importantes, como serían quizá los de distinguir a los individuos relevantes de los demás que integraban la comunidad, defen

derse de las adversidades térmicas, o cumplir una función de atractivo intersexual.

Las condecoraciones pueden ser otorgadas por el Estado --civiles y militares-- o por las corporaciones locales, y algunas, particularmente militares, suelen llevar unida una pensión en dinero con carácter vitalicio, además de tratamientos y otras prerrogativas.-- Varias condecoraciones son de clase única para todos los individuos; otras, como derivadas de las Ordenes Militares, se dividen en grados: Collar, Gran Cruz --Gran Maestro--; Encomienda, Placa --Comendador--; Cruz --Caballero--.

En España, las condecoraciones más importantes, de carácter civil, son las siguientes:

- Cruz de San Raimundo de Peñafort, creada por Decreto de 23 de enero de 1944, con texto refundido aprobado por Decreto de 2 de marzo de 1945, modificado por Decreto de 9 de enero de 1950, para premiar los méritos contraídos en el servicio a la Justicia.

- Medalla Carrasido, para premiar los méritos a la Farmacia, creada por Orden Ministerial de 21 de -- abril de 1945.

- Medalla del Mérito en el Ahorro, creada por Orden Ministerial de 1 de febrero de 1947, con Reglamento aprobado por Orden Ministerial de 1 de mayo siguiente.

- Medalla del Mérito Policial, creada por Decreto de 18 de junio de 1943, con fuerza de ley por la --

de 15 de mayo de 1943.

- Medalla del Mérito en el Seguro, creada por Decreto de 6 de junio de 1947, con Reglamento aprobado por Orden Ministerial de 2 de octubre del mismo año.

- Medalla "Plus Ultra", creada por Decreto de 3 de abril de 1926 para premiar, según su Preámbulo y su artículo 1º, "los grandes servicios a la Humanidad - de los seres excepcionales que por sus iniciativas, por su ciencia, por sus gallardías, por su heroísmo o por su virtud, superen el límite de los extraordinarios méritos de carácter nacional y que por ello puedan considerarse ciudadanos universales".

- Medalla del Trabajo, creada por Real Decreto de 22 de enero de 1926, abolida por el Decreto de 6 de octubre de 1931 y restablecida por el Decreto de 14 de marzo de 1942, con Reglamento aprobado por Orden Ministerial de 25 de abril de 1942.

- Orden de Africa, creada por Decreto de 26 de octubre de 1933, con Reglamento aprobado por Decreto de 11 de noviembre de 1950.

- Orden de Alfonso X el Sabio, creada por Decreto de 11 de abril de 1939, modificado por los de 22 de julio de 1942 y de 26 de enero de 1944, con Reglamento aprobado por el de 14 de abril de 1945.

- Orden Civil de Beneficencia, creada por Real Decreto de 17 de mayo de 1856, con texto refundido aprobado por Decreto de 19 de julio de 1910.

- Orden Civil del Mérito Agrícola, creada por Real Decreto de 1 de diciembre de 1905, suprimida por Decreto de 11 de septiembre de 1931 y restablecida por Decreto de 14 de octubre de 1942.

- Orden Civil de Sanidad, regulada con el nombre de "Cruz de Epidemias" por el Real Decreto de 15 de agosto de 1838, se refundió luego con la de Beneficencia por Real Decreto de 29 de agosto de 1910, hasta que se restableció de nuevo con el nombre de Orden Civil de Sanidad por Decreto de 27 de julio de 1943.

- Orden de Cisneros, creada por Decreto de 8 de marzo de 1944, con Reglamento aprobado por Decreto de 10 de enero de 1945, como galardón al mérito político.

- Orden Imperial del Yugo y las Flechas, también para premiar el mérito político; fue creada por Decreto de 1 de octubre de 1937, con Reglamento aprobado por Decreto de 27 de enero de 1943.

- Orden de Isabel la Católica, creada el 24 de enero de 1815, suprimida por Decreto de 24 de julio de 1931 y restablecida por Decreto de 15 de junio de 1938, con Reglamento aprobado por Decreto de 29 de septiembre del mismo año.

- Orden de Carlos III, Las Constituciones de la Orden están contenidas en la Real Cédula de 19 de septiembre de 1771 y recogidas en la Ley XII, título III, libro IV, de la "Novísima Recopilación". Se reguló

nuevamente por Real Decreto de 19 de enero de 1910 y se -  
suprimió por Decreto de 27 de julio de 1931, para ser res-  
tablecida por Decreto de 10 de mayo de 1942.

- Orden del Mérito Civil, creada por Real Decre-  
to de 25 de junio de 1926, suprimida por Decreto de 27 de  
julio de 1931 y restablecida por Decreto de 7 de noviem-  
bre de 1942, con Reglamento aprobado por Decreto de 3 de  
febrero de 1945.

Las condecoraciones más importantes de carác-  
ter militar son las que indicamos a continuación:

- Cruz Laureada de San Fernando. Sus Estatutos  
fueron aprobados por Ley de 15 de mayo de 1862, sustitui-  
dos por el Reglamento aprobado por Decreto de 5 de julio  
de 1920. El Reglamento inicial de la Orden era de 31 de  
agosto de 1811 y de 10 de julio de 1815.

- Medalla Militar, creada por Ley de 29 de ju-  
nio de 1918.

- Medalla Naval, creada por Ley de 1 de julio  
de 1918.

- Medalla Aérea, creada por Real Decreto de 9  
de abril de 1926, con Reglamento aprobado por Real Decre-  
to de 14 del mismo mes y año.

- Real y Militar Orden de San Hermenegilde, con  
Reglamento aprobado por Real Decreto de 16 de junio de -  
1879, sustituido por el Decreto de 15 de mayo de 1951.

- Medalla de la Paz de Marruecos, creada por -

Real Decreto de 21 de noviembre de 1927.

- Medalla de Sufrimientos por la Patria, creada por Real Decreto de 6 de noviembre de 1814.

- Orden del Mérito Naval, regulada por la ley de 15 de julio de 1890, con Reglamento aprobado por - - Real Decreto de 1 de abril de 1891.

Por lo que respecta a la concesión de esta clase de recompensas honoríficas por parte de la Administración local, el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952, determina que - "las Corporaciones locales podrán acordar la creación de medallas, emblemas, condecoraciones u otros distintivos honoríficos, a fin de premiar especiales merecimientos, beneficios señalados o servicios extraordinarios" (23), y el Reglamento de Funcionarios de la Administración Local, de 30 de mayo de 1952, prevé también la posibilidad de que sean concedidas a los funcionarios de dicha Administración (24).

Normalmente, con la concesión de condecoraciones se honra a individuos que cumplen escrupulosamente con sus deberes. Pero el comportamiento de cualquier persona física que ofrece a la comunidad aquello que prometió, al decidirse por una profesión u oficio determinados, no tenía por qué ser recompensado, y hacerlo implica el reconocimiento indirecto de que el hombre común se

queda siempre por debajo de sus posibilidades, y supone la admisión, también indirectamente, de que esa conducta deficitaria es aceptable, cuando lo debido sería castigar de algún modo a quienes no rindan lo que pueden y les corresponde, según sus circunstancias, y pasar indiferentes ante aquellos que realicen su cometido íntegramente y con honestidad, puesto que no ofrecen nada a que no estén obligados. Pero para ello sería necesario hallar el medio de valorar adecuadamente las circunstancias de cada individuo de forma que quedaran eliminados los errores. Más como esto no es posible, quizá la comunidad se decide por abrigar ciertas opiniones desfavorables hacia aquellos de sus miembros que inducen a sospechar que no producen, en su parcela laboral respectiva, un rendimiento de acuerdo con la capacidad que se les atribuye y recompensa o premia a los pocos individuos que cumplen con su deber hasta el límite exigido por las realidades en que se desenvuelven. El tipo de recompensas que examinamos aquí quizá no sirva para que un hombre mediocre e irresponsable se eleve hasta la altura de los esforzados por el interés que despierte en él la obtención de una medalla, pero puede servir para que el condecorado persevere. Y esto es suficiente para que las condecoraciones sean calificadas como medios de fomento. Pero, además, en un mundo en el que se reconoce que bastantes individuos reservan sus facultades y procuran de manera sistemática escamotear sus energías en perjuicio



propio y en el del bienestar de la sociedad a que pertenecen, premiar a quien hace las cosas lo mejor que sabe y puede, aparte de ser una medida de fomento es también un tributo a la justicia.

c) Menciones especiales a empresas o centros de trabajo. Se trata de distinciones honoríficas impersonales, que se otorgan, no a los elementos directivos o subordinados de una entidad industrial o agrícola como tales, sino a la empresa misma, aunque de modo mediate la distinción recaer sobre aquéllos, aparte de los casos en que sean los individuos mismos los galardonados, pues los medios de fomento se dirigen "prima facie" hacia las personas físicas y no hacia seres desprovistos de razón individual, ya que los seres abstractos y las personas jurídicas no son susceptibles de tener voluntad propia ordenada a un fin, y de nada servirían los medios de fomento aplicados o dirigidos a éstas.

El tipo de distinciones a que nos referimos en el presente apartado puede tener unos efectos directos --invitar a los mandos de la empresa favorecida a que continúen en la línea de trabajo que les valió el galardón--, y también unas repercusiones indirectas --estimular a los demás a que mejoren la producción o perfeccionen sus elementos--, aun cuando las ventajas hipotéticas no tienen fuerza suficiente, o la tienen muy limitada, para mover el ánimo de los hombres. Otra cosa sería que la produ-

ción de la empresa o empresas premiadas polarizara la demanda en el mercado, pues entonces el mejoramiento de la calidad o de la presentación por parte de las demás dedicadas a actividades semejantes no estaría determinado fundamentalmente por la esperanza de la distinción honorífica, sino por la necesidad de competir.

Se pueden incluir dentro de este tipo de recompensas, por lo que se refiere a empresas, las siguientes:

- Los títulos de "Empresa ejemplar", concedidos desde el año 1941 por la Organización Sindical de conformidad actualmente con las normas contenidas en la Circular número 549, de fecha 6 de mayo de 1966.

- La calificación de Interés preferente, a que se refieren, entre otras disposiciones, las Ordenes de 2 de agosto y de 11 de septiembre de 1964.

- Las marcas nacionales de fabricación y de calidad, reguladas en el Decreto de 26 de septiembre de 1952 y en la Orden Ministerial de 27 de enero de 1955.

- Las marcas de garantía artesana, reguladas en la Orden Ministerial de 31 de enero de 1955.

- Los títulos de "Explotaciones Agrarias Ejemplares" y "Explotaciones Agrarias Calificadas", reguladas por la Ley de 15 de julio de 1952 y por el Decreto de 31 de octubre siguiente.

- El título de "Ganadería Diplomada", a que se refiere la Orden Ministerial de 1 de julio de 1953.

La mayoría de estas distinciones honoríficas - tienen un fondo económico muy importante, pues suelen ir acompañadas de premios en metálico, preferencia para suministros, posibilidad de recibir subvenciones y préstamos e, incluso, privilegios jurídicos, como es el caso de las "Explotaciones Agrarias Ejemplares o Calificadas" que, entre otras importantes ventajas están exceptuadas de la expropiación forzosa, según determina el artículo 9º, 2, de la Ley de 27 de abril de 1946, en relación con el artículo 4º de la Ley de 15 de julio de 1952.

d) Calificaciones de examen. Se refieren a la valoración de los conocimientos de los estudiantes en las pruebas a que son sometidos. Estas calificaciones de examen, o notas académicas, reguladas ya en el Reglamento de exámenes y grados, aprobado por Real Decreto de 10 de mayo de 1901, suponen una invitación muy persuasiva a realizar un esfuerzo en la adquisición de conocimientos con la posibilidad de alcanzar un premio totalmente honorífico, salvo en los casos de un aprovechamiento excepcional, galardonado, además con la liberación del pago del importe de la matrícula del curso siguiente --supuesto de la llamada "matrícula de honor"--, y se mueven entre límites bastante amplios. En las calificaciones de examen se da el curioso fenómeno de que la ausencia de "nota" o de galardón supone necesariamente un castigo o, por lo menos, un demérito. Esta modalidad de fomento tiene, por consi -

guiente, una doble vertiente: hacia un lado —el de la — calificación desfavorable, o el de la ausencia de "no- — ta"— la reprobación o el castigo; de otro, el premio. — Se realiza una actividad con un fin principal —evitar — un perjuicio insoslayable, una sanción— y al mismo tien- po una revalorización oficial de las aptitudes de quien la practica. Una gran parte de los demás medios de fomen- to carece de esta vertiente punitiva, aunque es cierto que las conductas que se hallen en contradicción con aque- — llas otras que son objeto de premios atraigan sobre las personas que las realizan la maldición de los poderes pú- blicos, en forma de sanción penal. Pero esta cuestión se- le fuera de los dominios del fomento, como lo sería el — caso de una persona que salvara a otra a punto de pere- — cer ahogada, que tendría la posibilidad de obtener una — recompensa, mientras que si, con oportunidad de socorrer- la, no lo hiciera, incurriría en responsabilidad crimi- — nal (25).

Estas calificaciones de examen se regularon en los artículos 19 y 22 del Reglamento de Exámenes y gra- dos, de 10 de mayo de 1901, citado, y consisten, de me- — nor a mayor importancia en las valoraciones de "aproba- — do", "notable" y "sobresaliente", recogidas con igual sig- nificado y denominación, en el artículo 19 de la Ley de Ordenación universitaria, de 29 de julio de 1943. La "no- ta" de "sobresaliente", es susceptible de llevar consigo otro galardón: el de convertirse en "matrícula de honor",

que exime del pago de los derechos de matrícula, regulada también en el precepto últimamente aludido, y anteriormente en el artículo 85 de la Ley de 9 de septiembre de 1857, 18 y 19 del Reglamento de 10 de mayo de 1901 y en las Reales Ordenes de 22-8-901, 13-9-901, 9-5-902, 20-8-902, 4-5-903, 20-1-905, y en la Orden Ministerial de 29-11-935. Además, y para el examen del grado de Doctor, existe la calificación de sobresaliente "cum laude" (art. 5º, apartado b), del Decreto de 21-12-956). El "suspense" no es, propiamente una "nota".

e) Otras modalidades. Dentro de este grupo pueden recogerse varias figuras que responden al concepto de medios de fomento honorífico, no incluidas en los anteriores apartados, y que enumeramos a continuación:

- Los nombramientos de Doctor "honoris causa", a que se refiere el artículo 21, párrafo último, de la Ley de Ordenación Universitaria, de 29 de julio de 1943.

- El nombramiento de "hijos predilectos" o de "hijos adoptivos" por los Ayuntamientos, Diputaciones provinciales, Mancomunidades interinsulares y Cabildos insulares autorizados en los artículos 304 y 305 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones locales, aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952.

- El nombramiento de miembros honorarios de las Corporaciones locales, admitido por los preceptos indicados en el párrafo anterior.

- Las menciones honoríficas o los vetos de gracias, con respecto a los funcionarios, previstos en el artículo 94, 1ª, del Reglamento de Funcionarios — de la Administración Local, de 30 de mayo de 1952.

- El título de "destreza en el oficio", regulado en la Orden de la Delegación Nacional de Sindicatos de 30 de enero de 1953, o el de "productor ejemplar", también otorgado por la Organización Sindical desde el año 1941, de acuerdo con las normas contenidas en la Circular número 549, ya citada, de 6 de mayo de 1966.

2 - Medios de fomento económicos. Son medios de fomento de carácter económico todas aquellas ventajas o beneficios de orden patrimonial que recaen, directa o indirectamente, sobre los sujetos —personas físicas o jurídicas— a quienes la Administración pública se propone estimular, cuando cumplen las condiciones o requisitos establecidos para ello. Dentro de esta clase de medios de fomento —de una gran variedad— se comprenden las subvenciones, los anticipos, los préstamos, las primas y, en general las exenciones y reducciones fiscales.

Entre todos los medios de fomento, probablemente sean los de tipo económico los más efectivos por la razón evidente de que llevan consigo la posibilidad más o menos inmediata de liberar al sujeto favorecido —con ellos —con arreglo a unas bases preestablecidas, —

generalmente— de alguna o algunas de sus necesidades concretas. Los medios de fomento de carácter honorífico y jurídico satisfacen también apetencias humanas, pero menos apremiantes o próximas, y aunque para algunos individuos sea tan importante ganar un puesto en la escala social u obtener una mención honorífica como resolver un problema relacionado con su subsistencia material, esta sería la excepción y no la regla, aparte de que la Administración pública se dirige, normalmente y por definición, no a unos pocos y determinados sujetos, sino a todos o a una gran parte de los componentes de la comunidad para pedirles su colaboración.

Como una de las modalidades más importantes de presentarse los medios de fomento económicos es la subvención, que viene a ser como el denominador común de todos ellos, vamos a detenernos en hacer algunas consideraciones sobre la misma.

NIEVES BORREGO, en un estudio reciente, califica la subvención como una donación modal "ob causam futuram". Se produce un enriquecimiento en el subvencionado o donatario —afirma— si bien la inversión de la subvención hace aparecer, con caracteres imprecisos, un futuro beneficiario constituido por la colectividad. Y añade, en nota, que el ingrediente "ob causam futuram" es de enorme importancia para la determinación del concepto jurídico de la subvención, porque si su concesión

obedece a una causa pasada, nos encontramos, en rigor, - en presencia de una verdadera prima (26).

El término "subvención", que procede del verbo latino "subvenire", de "sub", bajo, debajo, después de, - debajo de, con una idea de subordinación; y de "venire", venir, aproximarse, suceder, significa "venir debajo", o "venir después", y en el lenguaje administrativo se entiende por "subvención" la ayuda de carácter económico - prestada por la Administración pública a otras entidades --territoriales o institucionales--, o a particulares - (personas naturales o jurídicas) para la realización de determinados fines que se consideran de interés general. NIEVES BORREGO la define como "denación modal "ob causam futuram", de Derecho administrativo, por la cual un organismo público asume parte de la carga financiera de otro organismo de rango inferior o de un particular --que tengan jurídicamente la condición de terceros-- con una finalidad de interés general, pero específica y determinada" (27).

Las notas características de la subvención, según la opinión de JORDANA DE POZAS (28), son las dos siguientes:

- Se trata de una "ayuda". Esta nota excluye, - en principio, el hecho de que sea la Administración la - que sufrague totalmente el gasto que ocasione la obra, - servicio o actividad que se pretende fomentar. El térmi-



no "subvención" se refiere, según hemos visto, a algo - que viene después, a cooperación de la Administración - con el administrado, no a la realización íntegra por - parte de aquélla de la obra o servicio de que se trate. Se entiende que el importe de la subvención no debe rebasar la mitad del coste de la actividad o cometido realizados por el particular, porque si la superara serían difíciles de justificar los motivos que tendría la Administración para no efectuarlos por sí misma. Sin embargo, hay casos en que la cuantía de la subvención no se detiene en los expresados límites. En Inglaterra, por ejemplo, la Administración central sufraga hasta el noventa por ciento de los gastos que originan los servicios de policía de seguridad, a pesar de que dichos servicios están a cargo de las entidades locales.

- Se trata de una ayuda consistente en una suma de "dinero público". Por ello, hay que distinguir la subvención de las aportaciones de dinero privado, como en los casos de suscripciones para fines benéficos e - con motivo de calamidades públicas; debe distinguirse - también de las aportaciones económicas procedentes de - las cajas públicas destinadas a socorrer a las víctimas de catástrofes, pues éstas tienen una finalidad de beneficencia y no de fomento.

VILLAR PALASI, citado por NIEVES BORREGO (29), señala como caracteres de la subvención: a) Ser una suma de dinero público; b) otorgada por la Administración; -

c) dentro de los límites del poder presupuestario; d) la condición del beneficiario no es de gran importancia; -  
e) en todo caso implica un procedimiento especial de gasto, y agrega, además, la discrecionalidad en su otorgamiento, el ser un medio de intervención en la actividad y economía del sujeto subvencionado y el carácter condicional.

Por su parte, NIEVES BORREGO (30) critica la postura de VILLAR PALASI de que las denominadas subvenciones "in natura" tienen carácter indirecto y que no deben someterse a tratamiento jurídico unitario con las subvenciones propiamente dichas en dinero público, y cita a WALINE (31), que admite, dentro de las subvenciones en sentido estricto, a las denominadas "in natura"; y a ALBI (32), para quien la subvención puede consistir en dinero efectivo o en bienes no dinerarios, pero de valor concreto, utilizables de modo directo en la obra o servicio que constituya el modo de la subvención, como el suministro de materiales, la construcción de obras, la redacción de proyectos, los auxilios de carácter técnico o la cesión de terrenos, y, por consiguiente, que la subvención puede ser, sin que se desvirtúe su concepto, tanto una suma dineraria como una prestación "in natura". Las notas que NIEVES BORREGO extrae de la definición que ofrece de la subvención y que examina por separado son las siguientes:

a) Donación modal, que es una primera indica- -

ción del campo jurídico al que ha de adscribirse la subvención.

b) "Ob causam futuram", derivada de la finalidad de la subvención que sólo refiere la obligación de intervenir a un evento posterior.

c) De Derecho administrativo, porque esta singular donación pertenece al campo del Derecho público, debida la existencia de una serie de requisitos sustanciales que modifican y completan las dos notas anteriores.

d) Exigencia de una persona o entidad de Derecho público otorgante.

e) Asunción de parte de la carga financiera de otro organismo o de un particular.

f) Que el subvencionado tenga, respecto del otorgante, la condición de tercero jurídicamente; y

g) Que se otorgue con una finalidad de interés general, pero específica y determinada (33).

En principio pudiera parecer que no existen serios inconvenientes en englobar en el concepto de subvención tanto las aportaciones o ayudas "in natura" como las dinerarias, pues si se argumenta que éstas se consumen en bienes, servicios o ambas cosas, y los auxilios consistentes en tales bienes o servicios —materiales, equipo, terrenos, asistencia técnica, patentes, mano de obra— significan un ahorro de dinero efectivo, la finalidad es idéntica y sólo cambia la forma. Pero si se razona de este modo -

puede igualmente llegarse a la conclusión de que las subvenciones abarcan la totalidad de las aportaciones de la Administración con fines de fomento de carácter económico, con excepción de los préstamos con interés. Y no todos, - pues si el interés es más bajo que el normal del dinero - también hay una utilidad en favor del beneficiario que ca-  
bría dentro de la figura híbrida y elástica de la subven-  
ción así entendida.

Sin embargo, creemos que la inclusión de las va-  
riadas figuras de ayuda económica con fines de estímulo -  
dentro de un concepto unitario, además de obstaculizar la  
inteligibilidad de cada una de ellas y de oscurecer el -  
conjunto, haría difícil cristalizar adecuadamente si los  
medios dispuestos por los poderes públicos se correspon-  
dían realmente con los distribuidos, y preferimos, aún -  
cuando para nuestro propósito es indiferente, reservar el  
nombre de subvención para las aportaciones dinerarias ex-  
clusivamente que, con objeto de estimular actividades o -  
empresas de interés general, salen de las cajas públicas  
con carácter no reintegrable.

Además de la subvención, con las notas o carac-  
teres que hemos indicado para identificarla, nuestra le-  
gislación de fomento, extraordinariamente abundante, reco-  
ge las siguientes figuras:

- Anticipos. Se refieren a ellos, entre otras -  
disposiciones, la Ley de 19 de abril de 1939, sobre cons-  
trucción de viviendas protegidas (art. 4º, apartado b), -

y su Reglamento, aprobado por Decreto de 8 de septiembre siguiente (art. 20, apartado b)); el Decreto-Ley de 1 de junio de 1955, sobre viviendas de renta limitada (art. 3<sup>a</sup>), y su Reglamento, aprobado por Decreto de 24 del mismo mes y año (art. 20, apartado b)).

- Préstamos. Se prevén en el Reglamento de viviendas de renta limitada, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955 (art. 20, apartado c)), en el Reglamento sobre igual materia, aprobado por Decreto de 13 de abril de 1956; en el Decreto-Ley de 1 de julio de 1955, sobre el Plan de urbanismo del término municipal de Madrid (art. 2<sup>a</sup>); en la Ley de 23 de diciembre de 1961, sobre protección a la flota pesquera, en la Orden Ministerial de 6 de febrero de 1958 sobre ayudas a graduados; en la Ley de 28 de diciembre de 1963, sobre el Plan de Desarrollo Económico y Social para el cuatrienio de - - 1964 a 1967 (arts. 10, apartado f), 13, números 3 y 4, y 14, número 1, apartado b) ...).

- Premios. Aparte de los de nupcialidad y natalidad, regulados en numerosos Reglamentos de Mutualidades, como en el Estatuto de la Nacional de Enseñanza Primaria, aprobado por Decreto de 17 de diciembre de - 1959 (art. 11), y en su Reglamento, aprobado por Orden Ministerial de 15 de septiembre de 1960 (art. 20), se pueden citar, "ad exemplum", los Premios Nacionales de Radiodifusión y Televisión, creados por Orden Ministerial de 26 de abril de 1960, y los Premios "Conde de -

Guadalherce", creados por la Orden Ministerial de 14 de enero de 1961, para otorgar a municipios de veinticinco mil habitantes o menos, que se destaquen en el cuidado y embellecimiento de las márgenes de las carreteras del Estado ...

Es de notar que este tipo de medios de fomento tiene, además de su importancia económica, un cierto matiz honorífico, como sucede con los premios previstos en el artículo 94 del Reglamento de Funcionarios de Administración local, de 30 de mayo de 1952.

- Primas. Aluden a ellas entre otras, la Ley de 19 de abril de 1939, sobre viviendas protegidas (art. 4º, apartado c), y su Reglamento, aprobado por Decreto de 8 de septiembre siguiente (art. 20, apartado c); el Decreto-Ley de 1 de junio de 1955, sobre viviendas de renta limitada (art. 3º), y su Reglamento, aprobado por Decreto de fecha 24 del mismo mes y año (art. 20, apartado d); la Ley de 23 de diciembre de 1961, sobre protección a la flota pesquera; el Decreto de 22 de enero de 1954, modificado por los de 26 de octubre de 1956 y de 21 de diciembre de 1956, con respecto a la producción hullera; las Ordenes Ministeriales de 13 de diciembre de 1955, 19 de enero y 12 de marzo, ambas de 1958, sobre beneficios a nuevos cultivos ...

- Franquicias y reducciones arancelarias. Se pueden indicar, entre las muchas disposiciones que las re

cogen, la Ley de 22 de abril de 1922, con respecto a países que otorguen igual trato a los productos españoles; - Real Decreto de 18 de octubre de 1922, para los productos de Andorra; el Real Decreto-Ley de 9 de julio de 1926, - con respecto a cereales, algodón y hierros; el Real Decreto de 6 de agosto de 1926 y la Real Orden de 29 de marzo de 1927, sobre importación temporal de productos para concurrir a Ferias de Muestras; el Real Decreto de 9 de septiembre de 1929, para carteles turísticos; el Real Decreto de 10 de enero de 1930, sobre franquicia para el bacalao capturado por pesqueros españoles; el Decreto de 19 de noviembre de 1932, sobre franquicias a hullas y breas; el Decreto de 20 de diciembre de 1942, sobre franquicia - al material de aviación importado por la compañía "Iberia"; el Decreto de 26 de julio de 1946, sobre franquicia de la maquinaria y utillaje importados por la Empresa Nacional "Elcano"; el Decreto de 17 de octubre de 1947, por el que se aprueban las Ordenanzas de Aduanas; la Orden Ministerial de 4 de febrero de 1958, sobre franquicia a las películas cinematográficas para televisión; la Ley de 28 de diciembre de 1963, sobre el Plan de Desarrollo Económico y Social para el cuatrienio de 1964 a 1967 ...

Observa VILLAR PALASI que, históricamente, la actividad de fomento, e incluso la de servicio público, comenzó a través del sistema de exenciones tributarias (34).

- Exenciones, reducciones y bonificaciones fiscales

les. Trata de esta cuestión un abundante material legislativo, del que citaremos la Ley de 19 de abril de 1939, sobre construcción de viviendas protegidas (art. 4<sup>a</sup>, apartado a), y 5<sup>a</sup>), y su Reglamento, aprobado por Decreto de 9 de septiembre siguiente (art. 20, apartado a); el Decreto de 24 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de viviendas de renta limitada (art. 20, apartado a);- la Ley de Reforma Tributaria de 26 de diciembre de 1957 y la de 11 de julio de 1964, sobre igual materia; el Decreto de 27 de julio de 1964, con respecto a sociedades de - Inversión Mobiliaria, Industrias de interés preferente y concentraciones, asociaciones y uniones de empresas; la - Ley de 28 de diciembre de 1963, sobre el Plan de Desarrollo Económico y Social, para el cuatrienio de 1964 a 1967 (art. 10, apartado f), y 35) ...

- Asistencia técnica. Aparte de la asistencia - sanitaria, regulada en multitud de disposiciones, entre - las que podemos citar la Ley de 19 de julio de 1944, sobre protección escolar (art. 3<sup>a</sup>), se refieren a esta modalidad de fomento el Decreto de 26 de julio de 1956, sobre normas para la concesión de los títulos de "Ganadería Diplomada" y de "Ganadería Calificada" (art. 4<sup>a</sup>, que promete "asesoramiento técnico"); el Decreto de 23 de noviembre de 1956, sobre fomento de la producción de plantas - oleaginosas (art. 4<sup>a</sup>, que habla de "auxilios técnicos");- el Decreto de 23 de mayo de 1945, sobre el fomento del - cultivo del lúpulo (art. 4<sup>a</sup>, que menciona el "asesoramen



to agronómico"); la Ley de 28 de diciembre de 1963, sobre el Plan de Desarrollo Económico y Social para el cuatrienio de 1964 a 1967 (art.14, apartado a), que alude a la "asistencia técnica")...

- Suministro de bienes. Unos se realizan a título gratuito, otros mediante cupos de materias intervenidas, a precio de costo o a precio reducido; -- otros se facilitan a crédito. Entre las normas que regulan esta materia podemos mencionar la Ley de 13 de agosto de 1940, sobre fomento de la producción de fibras textiles (art. 6º: equipos de labor, abonos, semillas); la Ley de 19 de julio de 1944, sobre protección escolar (arts. 3º y 31 y ss.: suministros de libros y material escolar); el Decreto de 21 de enero de 1956, sobre Explotaciones Agrarias Familiares Protegidas (ganados, piensos, semillas, abonos); el Decreto de 23 de noviembre de 1956, sobre fomento de la producción de plantas oleaginosas (art. 3º: suministro de fertilizantes); el Decreto de 24 de junio de 1955, por el que se aprobó el Reglamento de viviendas de renta limitada (art. 20, apartado e): suministro de materiales y de elementos normalizados); la Orden Ministerial de 26 de enero de 1956 (semilla de remolacha y abonos); el Decreto de 28 de octubre de 1955 y la Orden Ministerial de 10 de enero de 1957, sobre el fomento del cultivo de plantas forrajeras y pratenses (suministro de fertilizantes)

tes); La Orden Ministerial de 19 de febrero de 1958 (suministro de piensos para ganado de cerda)...

- Becas, bolsas de viaje, pensiones de estudio y matrículas gratuitas. Esta también es una materia cuidadosamente atendida en nuestra legislación y se refieren a ella, además de muchas otras normas, la Ley de 19 de julio de 1944, sobre protección escolar (arts. 3ª, 4ª, 14 y 31 y ss., entre otros); la Ley de 21 de julio de 1960, - por la que se crearon Fondos Nacionales para la aplicación social del Impuesto y del Ahorro (art. 2ª); la Ley de 28 de diciembre de 1963, sobre el Plan de Desarrollo Económico y Social para el cuatrenio de 1964 a 1967 (art. 23, apartado d); el Decreto de 18 de agosto de 1964, por el que se aprobó el Reglamento de la Academia de Bellas Artes de Roma (art. 3ª y ss.); las Ordenes Ministeriales de 25 de septiembre de 1945, 26 de mayo de 1946, 6 de abril y 13 de mayo de 1956, de 16 de agosto de 1957 ...

- Beneficio de la expropiación forzosa. Además de recogerse con carácter programático en los Principios del Movimiento Nacional (Principio X), en el Fuero de los Españoles (art. 32, párrafo segundo), y en el Fuero del Trabajo (Declaración X, número uno), pueden citarse, entre la abundante normativa sobre esta materia, la Ley de 2 de marzo de 1917, con respecto a la construcción de saltos de agua, molinos y otras industrias que se establecieron en las márgenes de los ríos; la Ley de 15 de julio de 1952 y el Decreto de 31 de octubre del mismo año, sobre -

Explotaciones Agrarias Ejemplares y Explotaciones Agrarias Calificadas, que se las protege contra la posibilidad de la expropiación forzosa; la Ley de 14 de abril de 1939, sobre viviendas protegidas (art. 4º, apartado d),- y su Reglamento, aprobado por Decreto de 8 de septiembre siguiente (art. 20, apartado d); el Decreto de 24 de junio de 1955, por el que se aprobó el Reglamento de viviendas de renta limitada (art. 20, apartado d); la Ley de 24 de octubre de 1939, con respecto a la instalación de nuevas industrias ...

Además de la vertiente económica de este medio de fomento se advierte en el mismo un marcado carácter - de privilegio --de medio de fomento jurídico-- por cuanto supone una excepción al régimen general de la propiedad y a sus principios tradicionales.

La subvención, por último (aún cuando hay otras formas de fomento de naturaleza económica, como el precio asegurado para ciertos productos, como el de los oleaginosos, a que se refiere el Decreto de 28 de octubre de 1955, en su artículo 6º, apartado b), o las ventajas crediticias y de seguros a que alude la Ley de 28 de diciembre de 1963, sobre Plan de Desarrollo Económico y Social para el cuatrienio de 1964 a 1967, en su artículo 35), aparecen reconocidas en multitud de disposiciones, entre las que mencionaremos solamente, para no alargar demasiado el presente capítulo, la Ley de 12 de mayo de 1956, sobre -

Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (art. 177); la Ley de 28 de diciembre de 1963, sobre el Plan de Desarrollo Económico y Social para el cuatrienio de 1964 a 1967 (art. 8º, apartado b), 13, número 3, 14, número uno, apartado b), y 18, número 1); el Decreto-Ley de 28 de junio de 1961, desarrollado por la Orden Ministerial de 3 de julio del mismo año, sobre protección al teatro nacional; la Orden Ministerial de 10 de enero de 1956, sobre subvenciones para campañas teatrales, la Orden Ministerial de 7 de mayo de 1957, que señala los trámites para su concesión; la Orden Ministerial de 16 de julio de 1963, con respecto a películas cinematográficas nacionales con valores importantes; las Ordenes Ministeriales de 25 de enero de 1956 y de 22 de mayo de 1958, sobre subvenciones a Centros e Instituciones oficiales y no oficiales de Formación Profesional Industrial; la Orden Ministerial de 14 de enero de 1958, con respecto a escuelas privadas ...

No es fácil, ni por su contenido ni por los propósitos perseguidos, distinguir la subvención de la prima. Una y otra son ayudas económicas concedidas por la Administración pública con fines de interés general y sin obligación de reintegrarlas por parte de los beneficiarios. Quizá, como señala NIEVES BORREGO (35), la diferencia entre la subvención y la prima pueda descubrirse en la nota de que la primera de ellas es anterior en el tiempo a la ejecución de la obra, ser

vicio, actividad o empresa que se trata de fomentar, - mientras que la prima se concede normalmente a la vista de los resultados obtenidos en el quehacer estimulado.- Otro posible indicio para distinguirlas podría ser el - de que la subvención es de carácter esencialmente económico y el de que la prima tiene, además, un cierto aspecto honorífico. Los premios en metálico también tienen afinidad con las subvenciones y, más aún, con las primas. La característica diferenciadora de los premios con respecto a las otras dos formas de fomento aludidas puede encontrarse en la naturaleza esencialmente honorífica del premio, a la que se halla subordinada su condición económica.

Tampoco resulta sencillo el deslinde entre - los anticipos y los préstamos. Es posible que la distinción sea fundamentalmente terminológica. Acaso la única nota importante de desigualdad entre unos y otros esté en que el préstamo es susceptible de otorgarse en cualquier momento, mientras que el anticipo --de confermidad con su significación literal-- debe concederse con anterioridad al comienzo de la obra o servicio que se - pretende proteger. También pudiera contribuir a su distinción la posibilidad de que los préstamos devenguen intereses en la cuantía que se determine, entretanto que los anticipos deben estar exentos de este gravámen, pues si no lo estuvieren la diferencia con respecto a los --

préstamos quedaría reducida a la intrascendente circunstancia, con relación a su concepto, del momento en que se entregara a los beneficiarios. Por otra parte, la intensidad de la intervención de la entidad otorgante en la actividad de la persona beneficiada, como consecuencia de las subvenciones, disminuye o desaparece en los supuestos de las primas y, fundamentalmente, de los premios.

3 - Medios de fomento jurídicos. Son aquellas modalidades del obrar administrativo que consisten en el otorgamiento a los particulares o a entidades subordinadas de ciertas ventajas o beneficios, bien de seguridad o económicos. Pueden revestir gran variedad de formas, tales como derogaciones de preceptos legales relativos a derechos reales o de obligación; ficciones jurídicas, como el beneficio de vecindad; concesión de prerrogativas de carácter público, así como las exclusivas y monopolios de todas clases (36).

Para GARRIDO FALLA es difícil admitir los privilegios jurídicos como manifestaciones de la actividad de fomento, puesto que para dicho autor lo que califica la actividad administrativa no es el fin perseguido, si no la forma en que se manifiesta (37). Ya hemos dicho --al hablar de los medios de fomento de carácter negativo-- que el punto de vista del mencionado autor nos parece respetable, sobre todo si se tiene en cuenta que sus ideas están contenidas en un tratado de Derecho ad-

ministrativo que se utiliza como valioso libro de texto y de consulta, y que su estructura lógica le vincula a un formalismo del que nosotros podemos apartarnos. Las definiciones más usuales no exigen del fomento ningún requisito de forma. A JORDANA DE POZAS le basta con que no se utilice la coacción ni se establezcan servicios públicos (38). GUAITA exige aún menos, porque considera como fomento "la actividad del Estado que atiende directa e indirectamente al perfeccionamiento, progreso y bienestar de la sociedad" (39). La Administración toma a su cargo la satisfacción de las necesidades públicas y para conseguir su objeto se vale de los instrumentos que entiende que cumplen más eficazmente esa finalidad. A todos aquellos que producen como resultado que los ciudadanos se decidan a realizar un género de actividad considerado para la Administración como conveniente para el bien común, sin emplear la coacción directa ni crear servicios públicos, les aplicamos la denominación genérica de "fomento". Ahora bien, se excluyen aquellos que llevan consigo la coacción "directa", pues indirectamente hay coacción en las subvenciones, en las calificaciones de examen, y hasta en las menciones honoríficas. Sin presión de ninguna clase el fomento sería totalmente ineficaz.

NOTAS CORRESPONDIENTES AL CAPITULO V

- (1) Comisión de Productividad Industrial. Ministerio de Industria: "Mejora de Métodos de Trabajo", Madrid, - 1959, págs. 193, 201 y 241 ss.
- (2) BAIERL, FRIEDRICH: "El estímulo en la productividad" Barcelona, 1959, pág. 104 y ss.
- (3) JORDANA DE POZAS, L.: "Ensayo ...", cit.
- (4) GARRIDO FALLA, F.: "Tratado ..." cit., vol. II, pág. 287.
- (5) SMITH, A.: Op. cit., tomo II, págs. 197 y 200.
- (6) GARRIDO FALLA, F.: "Tratado ...", cit., vol II, pág. 287.
- (7) GARRIDO FALLA, F.: "Tratado ..." cit., vol. II, pág. 288 y ss.; JORDANA DE POZAS, L.: "Ensayo ..", cit.
- (8) BAENA DEL ALCAZAR, M.: Op. cit., que menciona a PÉ - LLISE.
- (9) ZAFRA VALVERDE, J: Op. cit., pág. 227.
- (10) FILANGIERI: loc. cit.
- (11) VALDES Y MENENDEZ VALDES, J.: Op. cit., particular - mente en la pág. 55 y ss.
- (12) CARCOPINO, J.: Op. cit., pág. 73.
- (13) Decreto de 1 de junio de 1931.
- (14) Ley de 4 de mayo de 1948, desarrollada por el Decreto de 4 de junio siguiente.
- (15) TOUCHARD, J.: Op. cit., págs. 133 y 134.
- (16) HERR, RICHARD: "España y la revolución del siglo - - XVIII", traducción de Elena Fernández Mel, Jerez de la Frontera, 1964, pág. 77.
- (17) POLANCO ROMERO, JOSE: "Historia de España", Granada, 1926, tomo III, pág. 118.



- (18) ANDERSON, M.S.: Op. cit., págs. 29 y 35.
- (19) Id. id., pág. 38.
- (20) ORTEGA Y GASSET, J.: "Ensimismamiento y alteración", Obras completas, Madrid, 1951, tomo V, - pág. 250.
- (21) Cfr. VALDES Y MENENDEZ VALDES, J.: Op. cit., pág. 63.
- (22) PERICOT GARCIA, LUIS: "El estudio de la Historia", Enciclopedia "Labor". 2ª edición. Editorial Labor, S.A., Barcelona 1962, tomo V, volumen I, pág. 64.  
MARANON, GREGORIO: "Vida de Historia". Espasa-Calpe, S.A. Colección Austral. 8ª edición, Madrid, 1962. Págs. 141 y 142.
- (23) Art. 303.
- (24) Art. 78, 3ª.
- (25) Art. 489, bis, del Cód. penal español, texto revisado de 1963.
- (26) NIEVES BORREGO, JULIO: "Estudio sistemático y consideración jurídica administrativa de la subvención", en R.A.P. núm. 42 (septiembre-diciembre - 1963), págs. 17 y ss.
- (27) NIEVES BORREGO, J.: Op. cit. BAENA DEL ALCAZAR, M.: "Sobre el concepto de fomento", cit. menciona la definición de GRABER, que perfecciona la de BOULOIS, - en el sentido de que "... es una intervención financiera de las personas públicas subordinadas o de - instituciones privadas (eventualmente de personas - físicas) para la financiación de ciertas actividades juzgadas necesarias en interés público".
- (28) JORDANA DE POZAS, L.: Explicaciones de Cátedra. Curso del Doctorado de 1959-1960.
- (29) NIEVES BORREGO, J.: Ibid. VILLAR PALASI, J.L.: "Las técnicas administrativas de fomento y de apoyo al - precio político, en R.A.P. núm. 14 (mayo-agosto - - 1954), págs. 11 a 121.
- (30) Op. cit.
- (31) "Traité élémentaire de Droit administratif", Paris, 1952, p. 261 ss.
- (32) "Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones locales", Madrid, 1960, pág. 438.
- (33) NIEVES BORREGO, J.: Op. cit.
- (34) VILLAR PALASI, J.L.: "Las técnicas ..." cit., pág.

117-118, nota 180.

- (35) NIEVES BORREGO, J.: Op. cit.
- (36) JORDANA DE POZAS, L.: "Ensayo ..." cit.
- (37) GARRIDO FALLA, F.: "Tratado ..." cit., tomo II, pág. 304.
- (38) JORDANA DE POZAS, L.: Ibid.
- (39) GUAITA, A.: Op. et loc. cit.

## CAPITULO VI

### INCONVENIENTES Y VENTAJAS DEL FOMENTO

#### A) Obstáculos para la aplicación del fomento.

La utilización de las técnicas de fomento administrativo, cuyos orígenes prácticos se pierden en los - quehaceres nebulosos de la vida colectiva primitiva, está afectada en muchas de sus manifestaciones de graves dolencias. El fomento, que a primera vista parece un modo de - obrar candoroso y, en cierto modo, sentimental; que se - ofrece como una vía de lícito acceso por la que la Administración pública puede llegar cómodamente a su destino, resulta injusto, tiránico y hasta inmoral en bastantes - ocasiones.

El fomento es una práctica administrativa injusta por lo que tiene privilegio, de distinción —aparte de aquellas formas que constituyen en sí mismas privilegios (medios de fomento jurídicos) o distinciones (medios de - fomento honoríficos)— por significar para cierto número de ciudadanos un régimen de excepción. Cuando se conceden matrículas gratuitas o becas para estudios, se extrae del presupuesto del Estado —e se dejan de ingresar en las cajas públicas— cantidades de dinero de las que debieran beneficiarse, no sólo ciertos individuos carentes de bienes

o que se hallen en determinada situación, sino todos los ciudadanos, como opinaban los clásicos (1). Cuando se excusa a algunos propietarios de fincas, rústicas o urbanas, del deber de contribuir, con respecto a ellas, a las cargas del Estado, se grava el patrimonio de los demás puesto que es ineludible por parte del cuerpo de ciudadanos subvenir al cumplimiento de las obligaciones públicas mediante la aportación de los medios económicos que demande el presupuesto de gastos; cuando se conceden primas, préstamos sin interés o cantidades de dinero a fondo perdido, la Administración otorga trato desigual a los componentes de la comunidad (2); cuando se premia con honores, distinciones y títulos nobiliarios a ciertas personas, se las coloca artificialmente por encima de las cabezas de sus prójimos y se las induce a que adquieran complejos de superioridad, mientras que en los no favorecidos puede despertarse la envidia o el resentimiento, aun cuando, como dice WRIGHT MILLS, en "The Power Elite", New York. Oxford University Press 1956, pág. 117, la ostentación haya dejado de practicarse por temor a incitar a las masas a la violencia (3). Los ejemplos podrían ampliarse bastante por el dilatado horizonte del fomento administrativo, aunque esta crítica es, desde luego, susceptible de discusión y de reparos. Cabe llamar la atención sobre la aparente falsedad de la afirmación hecha anteriormente de que es un cierto número de ciudada -

nos el que se beneficia con el régimen de excepción - que surge a la sombra del fomento, puesto que estos - ciudadanos no son distinguidos "in concreto", por lo que significan en sí mismas, sino por sus circunstancias, y que, en último término, toda la sociedad se - ve favorecida, aunque sea indirectamente, con el progreso que, en cualquier orden, consiga cualquiera de sus componentes. Pero sobre estas cuestiones ya trataremos en el apartado siguiente.

Mediante el fomento la Administración ejerce una presión, a veces poderosa, sobre la voluntad - de los ciudadanos que les inclina a realizar actos - que de otro modo tal vez no ejecutarían. Claro está - que la libertad de acción parece quedar garantizada al demandarse la colaboración bajo la forma de un simple ofrecimiento o invitación. Pero una petición, una oferta ingenua, desprovista de una cierta imperatividad - --del lado de los poderes públicos o del lado de las - necesidades del estimulado-- no sería, probablemente - aceptada. La coacción implica, tanto la amenaza de producir daño como la intención de provocar en otros con ella una cierta conducta, y lleva consigo la posibilidad de elección, pero como si está bien dirigida las alternativas que se le ofrecen a los sujetos sobre quienes se ejerce la coacción han sido manipuladas adecuadamente, la conducta que se pretende que elija el coe-

cionado se convierte para éste en la menos penosa (4). La coacción que encubren los medios de fomento no puede ser, desde luego directa, porque entonces no sería de fomento de lo que se trataba. Pero la coacción existe, aunque las definiciones no la recojan y, aún más, la excluyan expresamente. Al ciudadano se le sorprende cuando se mueve bajo el peso de sus necesidades y se le ofrece calor y apoyo a cambio de su colaboración en las tareas previstas por la Administración pública. No es ésta la que le empuja directamente a aceptar el ofrecimiento, sino sus propias aptitudes insatisfechas, que se alían con la Administración para inclinarle y someter su voluntad (5). Se le ofrecen oportunidades de liberarle de cargas y de pesadumbres, siempre que haga lo que la Administración le propone. Y el ciudadano se decide, de acuerdo con su panorama psicológico, por aquello que considera más fácil y que será, si el fomento está racionalmente orientado, por lo que la Administración haya decidido de antemano. Habrá individuos que preferirán continuar con sus hábitos y ocupaciones y, por consiguiente, soportar los inconvenientes que su modo de vivir y de ser les impone, antes de aceptar la llamada de los poderes públicos. Pero, en este supuesto, los estímulos no estarían bien dirigidos; el sujeto no los encontraría atractivos, bien porque no hubiere sido debidamente "preparado" para recibirlos, o porque los medios fueran totalmente inadecuados. También pudiera

suceder que se tratara de sujetos que por deformaciones psicológicas fueran insensibles a los estímulos estandarizados. En este supuesto la Administración desistiría de atraerlos, pues, además de las dificultades que entrañaría conseguirlo, la resistencia de unos pocos a su llamada no significaría serios inconvenientes para la realización de sus planes de conjunto. En general, con la oportuna corrección de las técnicas, los órganos administrativos, que disponen de medios poderosos y de tiempo, llegan a conseguir la adhesión de los administrados. Roma, por ejemplo —asi como todos los pueblos prerromanos que hemos estudiado— obligaba en forma solapada a los ciudadanos a contraer matrimonio y a tener hijos, porque le interesaba al Estado. Los ciudadanos que aceptaban la sugerencia de la Administración adquirirían ciertos derechos, tales como el de desempeñar oficios públicos, que en casi todas las épocas fueron tenidos en gran estima por la tendencia del hombre a destacarse de los demás y a tener autoridad sobre sus semejantes. La Administración halagaba al súbdito con aquellas promesas que más fuerte impacto hacían en su ánimo y el ciudadano se entregaba a ellas sin tomarse tiempo para considerar seriamente si de verdad existía correspondencia adecuada entre lo que se le pedía y lo que habría de recibir. Esparta, con una disciplina ciudadana durísima, incitaba al pueblo a que se dedicara al ejercicio físico y a la -

vida de privaciones, porque convenía a sus propósitos, a cambio de honores y de fama, que eran en sí mismas - cosas de muy escaso valor. No se obligaba abiertamente al súbdito --porque hubiera servido de poco-- pero se le ganaba por el débil lado sentimental.

El Estado, mediante el uso de los poderosos - medios de difusión de que dispone, invade la conciencia y la intimidad del ciudadano con inquietudes que lo incitan hacia tareas o hacia comportamientos en los que - quizá no hubiera pensado nunca. Le aparta de sus costumbres, del plan que tenía trazado más o menos conscientemente, y que acaso le permitiera una vida tranquila. Pero le propone ventajas que no siempre puede afirmar con razón que se difundan por todo el ámbito de su existencia; quizá las ventajas ofrecidas lo sean sólo en una parcela limitada de su vida total, en perjuicio de otras zonas que quedarán lesionadas; más como el ofrecimiento se le presenta, normalmente, de forma difícil de rechazar, el ciudadano, agobiado por la inmediatez de sus problemas, endereza sus pasos esperanzado. La debilidad del hombre --se ha dicho-- obedece al desequilibrio que hay entre sus fuerzas y sus deberes (6). Un hombre puede vivir con relativo sosiego dedicado al cultivo de los campos o al desempeño de un trabajo manual cualquiera. El estímulo que sobre él ejerce la concesión de matrículas gratuitas, por ejemplo, puede llevarle a los bancos de los centros docentes o, incluso, a la obtención



de brillantes títulos académicos. Pero ¿hay alguna seguridad "a priori" de que con ello ha mejorado su existencia? Teóricamente no parece haber duda; mas en las vidas humanas reales operan concretamente los hechos y no las teorías. Al Estado puede interesarle que un gran número de ciudadanos posea títulos académicos y que tales títulos respondan a los conocimientos que certifican o acreditan; quizá el Estado --las personas físicas que representan a la Administración-- crea que le conviene un amplio "stock" de intelectuales, y acaso no haya arbitrado previamente ocupación para ellos, con la suposición de - que la inteligencia bien cultivada producirá un influjo benéfico sobre la existencia de los demás ciudadanos y aumentará el bienestar de todos. Pero quizá esta sea una suposición gratuita, y que lo que suceda en la mayoría de - los casos es que se agraven realmente los problemas si - los intelectuales no tienen donde instalarse con su equipaje, pues entonces éste les estorbará o les inhabilitará para volver a los lugares de donde procedían. La situación de un obrero que se encuentra sin trabajo debe ser muy penosa; pero la de un profesional, en ese mismo caso, es - desesperada. Los problemas colectivos se resuelven muy incompletamente con sólo preparar técnicos que aguarden a - ser utilizados, a técnicos, de la especialidad que sea, - incapaces de encontrar por sí mismos su propio camino, - porque se hallan convencidos de que incumbe a otros la -

responsabilidad de encontrarles acomodo, ya que en el más favorable de los casos, aunque un hombre haya adquirido mucha destreza en cualquier actividad, el valor de sus servicios será insignificante a menos que posea también el don de hacer que su personal actividad sea conocida por quienes puedan derivar de ella - los mayores beneficios (7) y, además, que sea susceptible de utilización.

El aumento de población siempre ha sido estimulado, salvo algunas excepciones, pues en la misma Roma y en Grecia hubo tiempos en que se reguló la natalidad e, incluso, en que se eliminaba a los sobrantes después de nacidos, según se afirma (8). Este incremento demográfico puede parecer conveniente a los altos y permanentes fines del Estado y serlo efectivamente dentro de un área concreta y un marco temporal determinado; pero puede también presentar inconvenientes para el propio Estado que lo promueve y para los individuos. Un problema cualquiera de orden social no tiene nunca un único y sólo efecto, sino múltiples; - la masa social es sensible a cualquier presión, y la modificación de un punto cualquiera de su contorno se difunde a través de toda ella. Con la particularidad de que si se padecen errores son muy difíciles de corregir. El hombre, por su normal tendencia, por imperativo de su naturaleza, cumple espontáneamente el - mandato bíblico de la multiplicación (9). Pero tam-

ce es inmoral la continencia, sino al contrario (10). El Estado puede entender, en un momento histórico dado, que conviene a los intereses de la comunidad que exista una división del trabajo; y la especialización puede impulsar el desarrollo científico de una manera importante, hasta un cierto nivel (11). Después quizá fuera saludable para la ciencia que la especialización se redujera a lo imprescindible para que no quedara paralizada. Pero una vez que los sistemas de conocimientos han sido sometidos a una excesiva parcelación se hace difícil fijar las fronteras de ella y puede llegarse al aniquilamiento de la ciencia misma (12).

Otro obstáculo importante es el de que el fomento administrativo puede dar lugar a corruptelas e inmoralidades en su aplicación, tanto desde el lado de los funcionarios públicos encargados de su manejo, como desde el de los propios administrados. No cabe desear la posibilidad de que los medios concretos en que el fomento consista no sean distribuidos según el ideal previsto por los poderes públicos. Se puede suponer que la parcialidad encontrará un magnífico campo para desarrollarse. El hombre —sea funcionario o no— es susceptible de cometer errores. Probablemente un elevado número de ciudadanos que reúnen las condiciones exigidas por la Administración para acogerse a los beneficios derivados del fomento quedan excluidos de los mismos, bien por haber llegado tarde, o por no ha-

ber conseguido demostrar su aptitud para recibirlos, mientras que otros que podían colaborar a sus <sup>propias</sup> expensas con la Administración y que, sin duda, lo harían si faltara el apoyo estatal, se aprovechan de los medios de precedencia administrativa, o por un falseamiento de su verdadera situación, no investigada debidamente, o por una connivencia con el funcionario. Es cierto que algunos medios de fomento permiten en muy escasa medida la prevaricación o el engaño, pero en otros pueden producirse anomalías nada fáciles de descubrir o demostrar. Las condecoraciones, las calificaciones de examen, las becas, las matrículas gratuitas, las menciones honoríficas, los premios, por ejemplo, no siempre se otorgan a quienes realmente los merecen, y no necesariamente por una conducta arbitraria de la Administración, sino porque el ciudadano se las ingenia, en la mayoría de los casos, para aparecer como acreedor de tales beneficios; y esta mistificación es o puede ser motivo de escándalo, de desprestigio y de censura para la labor administrativa. Además, es posible que bastantes ciudadanos poco o nada escrupulosos, animados por los ejemplos de parcialidad, atraigan sobre sí los beneficios del fomento, no por el camino de la honradez y del merecimiento, sino por el del engaño y el de la adulación. En estos casos el fomento, o los propósitos que con el mismo se persiguen, se frustran. O, lo que es más grave, se estimula a los ciudadanos al fraude y a la conducta desleal. Los fondos públicos, así, se consumen en tareas que no producen los resul-

tados queridos por la Administración.

Los inconvenientes del fomento —o, al menos, los de algunas de sus modalidades— se subrayan también en el preámbulo de la ley de 14 de diciembre de 1868, — redactado por ECHEGARAY, en el que se argumentaba que — "el sistema de subvenciones, que tan graves daños ha — causado, es germen inagotable de inmoralidad ..." (13).

Los obstáculos que se oponen teóricamente a — la aplicación del fomento pueden resumirse en la afirmación del profesor JORDANA DE POZAS de que vulnera el — principio de igualdad administrativa. Ante la Adminis — tración todos los ciudadanos deben ser, "prima facie", — iguales. La única prioridad que puede concederse es la del número o lugar que ocupen por razón del tiempo de — llegada; debe imperar lo que se llama el "régimen de co — la" (14). GONZALEZ PEREZ se pregunta: "¿cuántas veces, — al conceder un crédito, al otorgarse una subvención, al reconocerse ciertas primas, no se habrá olvidado princi — pio tan esencial como el de la igualdad?". Y añade: — — "¿es que podría explicarse la existencia floreciente de un buen número de sociedades y empresas sin haber gana — do de una posición de privilegio a la hora de recibir — los beneficios de una acción de fomento arbitrariamente realizada?" (15).

B) Ideas favorables a la aplicación del fomento adminis — trativo.

Si pudiera demostrarse inmediatamente de modo

inequívoco --con pruebas obtenidas mediante ensayos de laboratorio, como se efectúa en el campo de la Física o de la Química-- que el Estado no debe intervenir en los asuntos pertenecientes a la esfera privada de los ciudadanos, la conclusión sería, con respecto al uso del fomento, que era inaceptable y valdría, sin ninguna corrección, lo dicho en el apartado anterior, pues adolece de bastantes inconvenientes. Pero si, por el contrario, se acreditara, con igual inmediatitud que la indicada anteriormente como deseable, que el intervencionismo estatal es lícito y aún necesario, habría de afirmarse sin restricciones que el empleo de las técnicas de fomento estaría tan justificado como el de cualquiera de los otros medios que, sin objeciones serias, son utilizados por la Administración pública desde hace mucho tiempo y, en algunos casos, cabría incluso preferirlo a los demás por la idoneidad cualificada que ha revelado para la obtención de ciertas finalidades.

La cuestión planteada, presenta, indudablemente, bastantes dificultades y ha sido objeto de abundantes y apasionadas discusiones. Aparte de la imposibilidad de hecho de aportar pruebas concluyentes --pruebas materiales, naturalmente, a lo que son tan refractarias las ciencias sociales-- en contra o en favor del intervencionismo estatal, en el supuesto de que se tratara de asunto dudoso nuevo que pretendiéramos esclarecer -

ahora, para poder entrar en su examen con alguna garan  
tía de éxito sería necesario determinar previamente -  
los criterios o pautas filosóficos, políticos, económi  
cos, sociológicos o culturales con que habrá de ser va  
lorado el problema, desde su planteamiento hasta su -  
desarrollo y resolución definitivos, sin omitir preci-  
sar, como ingrediente importante, lo que hubiera de en  
tenderse por actividades o asuntos "privados" de los -  
ciudadanos. Ambas cuestiones, ya dilucidadas en la prác-  
tica bajo la presión de los acontecimientos, van implí-  
citas en otras más generales: la de los fines y hasta  
la de la justificación de la existencia misma del Esta  
do.

El Estado, como orden normativo, en expre- -  
sión de KEUSEN (16), es una realidad histórica que apa-  
rece mucho antes que la teoría política. Incluso se -  
afirma que ha existido siempre (17), aunque con débi-  
les fundamentos. Al nacimiento del Estado precede el -  
de las infraestructuras que lo posibilitan y lo deter-  
minan: individuos, grupos sociales y efectos de las in-  
teracciones de unos y otros, que experimentan necesida  
des individuales y colectivas, o públicas, que han de  
ser satisfechas con medios escasos. Además, las colec-  
tividades están sometidas a la amenaza permanente del  
ataque de otros grupos extraños. El Estado, como contra-  
posición de la legalidad espontánea de la naturaleza y  
la legalidad normativa de la sociedad (18), emerge como

una situación de hecho, igual que las demás instituciones sociales (19), para organizar la convivencia y la defensa de la comunidad. El Estado responde a una necesidad vital de seguridad (20). Pero en sus comienzos no es todavía la entidad desarrollada que MACQUIAVELO bautizaría con el nombre de "lo stato", lo permanente, ya presentida con tal carácter por ULPIANO en su desafortunada definición (21), ni aquella a la que exigiría luego MONTESQUIEU unos ciertos requisitos para que funcionara equilibradamente. El Estado, o su imagen, es, embrionariamente, el padre de familia o el jefe del clan o de la horda, si no estaban subordinados a nadie, e incluso el individuo aislado no sometido a ningún poder extraño, que se encontraba, en sus tratos con los demás hombres, en una situación que, según nuestra terminología, podría ser calificada de internacional (22). Después el Estado sería Luis XIV. Se ha entendido que la primera forma de convivencia política surgió en la horda (23). Cuando aparece la teoría política, el Estado, como orden regulador de la coacción, ya está configurado y es así como lo encuentran los historiadores y los doctrinarios. Sobre sus orígenes históricos no hay más que hipótesis. Hasta se ha dudado de que exista como categoría universal. Hay sociedad en general, y Estado en particular (24). Se duda también en calificar de Estado a las formas políticas anteriores al movimiento cultu -



ral de Occidente conocido con el nombre de "Renacimiento" (25). El Estado, en cuanto modalidad de ordenación política de las sociedades globales (26), tuvo realizaciones históricas mucho antes de la época a que se acaba de aludir, pero, con el carácter de nación jurídicamente organizada, surge bastante tarde en la historia de la humanidad (27) y se encuentra vinculado al proceso histórico-político del mundo occidental (28). Por supuesto, la figura del pacto o del contrato social (29) no es más que un recurso dialéctico para tratar de explicar el origen y el fundamento de la dualidad política de gobernantes y gobernados (30). ROUSSEAU dirá que en el mismo momento del pacto, en vez de la persona particular de cada contratante, este acto de asociación produce un cuerpo moral y colectivo, compuesto de tantos miembros como voces tiene la asamblea, cuyo cuerpo recibe del mismo acto su unidad, su ser común, su vida y su voluntad. Esta persona pública, que de este modo es el producto de la unión de todas las otras, tomaba antiguamente el nombre de "civitas", y ahora el de "república" o "cuerpo político", al cual sus miembros llaman "Estado" cuando es pasivo, "Soberano" cuando es activo, y "Potencia" comparado con sus semejantes. Por lo que mira a los asociados toman colectivamente el nombre de "pueblo" y en particular se llaman "ciudadanos", como partícipes de la autoridad soberana, y "súbditos" como sometidos a las leyes del Estado (31).

Otra explicación del nacimiento del Estado y de su origen es la basada en el deseo de los hombres - de abandonar la miserable condición que es consecuencia necesaria de las pasiones naturales cuando no existe poder visible que los tenga sometidos, por temor al castigo, a la realización de sus pactes y a la observancia de las leyes de la naturaleza (32). Pero parece más lógico pensar que las pasiones naturales y su represión harían huir al hombre de la autoridad política más bien que crearla.

Es posible, aunque este detalle sea una mera curiosidad, que el Estado, como "res publica", porque no pertenece directamente a ningún individuo, sino a todos, tenga sus orígenes en la asociación del "oppidum" y del "emporium" —fortificación y mercado—, de modo temporal, primero, y después permanentemente, como defensa del recinto y de las personas y mercancías que se encontraran en el mismo, contra las agresiones frecuentes de que eran objeto, aunque se sostenga como principio fuera de discusión que el Estado no tiene un origen único (33). Primitivamente, el "oppidum" se evacuaba por completo cuando el peligro había cesado. La población volvía a sus campos y a los lugares de origen. Los poderes del jefe de la plaza se desvanecían entonces. Pero después, al construirse establecimientos fijos en los lugares de refugio, las personas acomodadas tuvieron casa en ellos y en el campo, y muchos vivieron

ya constantemente en la ciudad (si así le llamamos al recinto fortificado). Para nutrir a la población urbana, y aparte de determinados servicios permanentes, se crearon ferias y otros mercados, a los que acudían los campesinos con sus productos y con ánimo de adquirir otros que necesitaran. Ello determinaría que el comandante de la plaza no ejerciera ya sus funciones con carácter intermitente como antes, sino de modo permanente, con lo que las bases del gobierno y del Estado aparecen echadas (34). Cada forma histórica de Estado —o de organización política— tiene unas características tan peculiares que quizá sólo se parezca a los demás, coetáneos, anteriores o posteriores, en la permanencia y en la realización de la idea del poder de dominación exclusivista. Para el griego y para el romano, por ejemplo, —la "polis" y la "civitas" agotaban en sus respectivos regímenes la totalidad de las comunidades políticas existentes. Fuera de ellas sólo había bárbaros (35), —gentes desprovistas necesariamente de una organización comunitaria firme y definida. Se ha afirmado que el Estado no es una vaga entidad metafísica, un "procédé juridique" sino una creación mental del hombre que vive en sociedad destinado a asegurar la supervivencia permanente de un grupo humano que es como su cuerpo (36).

Las comunidades pequeñas iniciales, encerradas en sí mismas, cualquiera que fueran las razones que determinaran su nacimiento, facilitaban el contacto del

jefe, como elemento centralizador de voluntades, con los componentes del grupo comunitario. Este jefe político --que no se mezcla en la producción económica ni en los asuntos privados de los individuos-- conoce en todo momento los problemas y las necesidades del grupo como tal y puede tomar una decisión inmediata, en cualquier sentido. Pero cuando este primitivo núcleo se extiende ilimitadamente, el poder se despersonaliza y, ante la penuria de los medios de comunicación e informativos, los individuos llegan a desconocer al verdadero jefe de la comunidad y éste a los sujetos concretos que le están subordinados. Para Luis XVI, por ejemplo, Francia era un país totalmente desconocido, pues con la excepción de un viaje a Cherburgo para visitar las obras del puerto, sus movimientos se limitaron enteramente a un grupo de "chateaux"

de las proximidades de París (37). El desconocimiento mutuo entre gobernantes y gobernados, unido a una escasa y mal preparada burocracia, da lugar a que unos pocos --funcionarios, de los que no existió un verdadero "cadre" hasta tiempos muy recientes, gobernarán a su arbitrio, --desprovistos del indispensable espíritu de servicio. Por otra parte, se hizo gran uso de la perniciosa costumbre de comprar los cargos públicos, con lo que sus adquirentes --y también el Estado-- los consideraban como una especie de propiedad privada de la que sus detentadores no podían ser desposeídos sin recibir alguna compensación --(38). A esto cabe añadir que, aun en tiempos relativamen

te recientes, las personas acomodadas hereditariamente, aunque perdieron los poderes políticos y jurisdiccionales de la época feudal, conservaron numerosos privilegios y sometieron a la gran masa de asalariados a abundantes prestaciones y cargas, que hacían más dura su condición.

La persona que ostenta el mando político actúa durante mucho tiempo, salvo casos aislados, como el de la "polis" u otros de gobierno democrático municipal, sin ninguna restricción. Su poder —concepto en torno al que se ha hecho girar la idea misma de la ciencia política (39) y que aun cuando ha sido configurado como posibilidad de imponer la propia voluntad sobre la conducta ajena (40), se ha dicho del mismo que se conoce por sus manifestaciones, pero que no se puede definir en su esencia (41)— tenía carácter absoluto. Este poder, — mientras permaneció dentro del ámbito reducido del área doméstica o tribal y actuado en virtud de unas motivaciones muy específicas —orden interno y defensa contra los ataques del exterior—, pudo ser desinteresado. Pero al complicarse las relaciones entre los miembros de las colectividades unificadas, en razón del desarrollo demográfico, la expansión geográfica y la división del trabajo; cuando el dirigente pierde el contacto, directo o indirecto, con las personas sometidas a su autoridad, — el poder, adulteradas ya las razones que determinaron su

nacimiento, deja de ser ejercido en beneficio del conjunto sobre el que recae y se transforma en utilidad - del jefe y en la de sus próximos colaboradores en bastantes casos. El poder, como instrumento necesario para la realización efectiva de la dirección de los asuntos colectivos, se convierte en un atributo sagrado de los líderes políticos y se emplea, justificadamente o no, según el criterio de su detentador.

Fué necesario el transcurso de mucho tiempo para llegar al Estado moderno y, después, bastantes reajustes sociopolíticos hasta el advenimiento del Estado contemporáneo, a partir de los importantes acontecimientos de este orden del último tercio del siglo XVIII y comienzos del XIX para que tuviera sentido tratar de marcarle límites a sus posibilidades de actuación. Es a partir de la aparición del llamado Estado liberal, constitucional o de Derecho, surgido de las ideas de LOCKE, MONTESQUIEU y SIEYES (42), con la colaboración de las de KANT, FICHTE, HUMBOLDT, MOHL y KELSEN (43), entre las de otros, cuando cabe plantear el problema referente a la extensión y profundidad que habría de tener la actividad del Estado para cumplir justamente sus cometidos, y no durante la dilatada época anterior en la que, de cualquier forma, el mandato del jefe de la comunidad política era teóricamente irresistible —autocrático— y tuvo vigencia efectiva el aforismo de que la ley era "quod principi placuit", sin necesidad de ningún otro

requisito, como lo entendía, por ejemplo, Luis XV de Francia, que en 1776 decía: "Solamente en mí persona reside el poder soberano ...; únicamente yo poseo - una autoridad legislativa completa y sin trabas" (44). Mientras existió confusión de algún modo entre los - conceptos de soberanía, derechos dominicales y autoridad pública o "imperium", y el jefe político, que no se consideraba un funcionario, sino el propietario del Estado, ejerció ilimitadamente el poder —esa relación sociopsicológica que se produce entre quien - emite un mandato irresistible y sus subordinados— - sin otra legitimación que sus condiciones personales o sus virtudes carismáticas (45) y basado en una investidura divina (46), no había fundamento para ninguna discusión, en el plano de las posibilidades "de - facto", con respecto a los límites cualitativos o cuantitativos de la acción del Estado, puesto que al estar determinada como tal por la dinámica de un poder del - que hemos predicho que era absoluto, alcanzaría, naturalmente, hasta donde lo estimara oportuno su titular o hasta donde fuera realizable efectivamente, ya que - el Estado no pasaba de ser un gran latifundio sobre el que el príncipe ejercía una autoridad doméstica (47).

El Estado contemporáneo, o de Derecho,—con independencia de que todo Estado, una vez nacido, sea de Derecho, por constituir un ordenamiento jurídico en

sí mismo (48), o de que se entienda que no todo Estado lo es de Derecho (49)-- surge como un concepto polémico frente al Estado autoritario y paternalista del absolutismo y declara la necesidad de renunciar a preocuparse de la felicidad y del bienestar de los ciudadanos para limitarse a garantizar la libertad del "despliegue vital" de cada uno de ellos, como misión que se cumple y se agota con la instauración y el mantenimiento del orden jurídico (50). El Estado no asegura la salvación de la persona humana --se dirá-- pero garantiza el funcionamiento, conforme a su propia dinámica, de todas las estructuras de relación social en que el hombre está inscrito (51). Cuando el Estado, omnipotente antes (con respecto a la extensión de la voluntad de sus órganos, desde luego), consiente en ajustar su comportamiento a unas reglas preestablecidas --se autolimita-- (52), es cuando se posibilita con fundamento la discusión sobre las dimensiones que puede y debe alcanzar su actividad en el campo total del quehacer comunitario. El Estado de Derecho --en el que se pretende sustituir el gobierno de los hombres por el de las leyes (53)-- es en sus orígenes típicamente liberal y se desarrolla a partir de dos convulsiones políticas y sociales, importantes por su tamaño y por sus consecuencias: la revolución norteamericana, que dice buscar "a government of law and not of men", y la francesa que declara, en su primera Constitución, que "il n'y a point en France d'au



torité supérieure a celle de la loi" (54), de acuerdo -  
ambas íntimamente con el contenido del epigrama de lord  
ACTON, de que "power tends to corrupt and absolute po -  
wer tends to corrupt absolutely" (55). Y para evitar -  
que continuaran los inconvenientes que para la libertad  
se habían advertido en el funcionamiento del Estado tra -  
dicional de policía, —que en virtud del principio de -  
la "razón de Estado", enunciado por MAQUIAVEIO (56), su  
bordina la legalidad a las exigencias de la política -  
(57) y del poder (58)— cuya actuación en el campo eco -  
nómico se consideraba particularmente nociva para los -  
intereses generales, una corriente muy poderosa de opi -  
nión sostiene con calor que la intervención del Estado  
debe reducirse al mínimo, y se conserva esta idea, casi  
axiomática, sin variaciones de importancia —como credo  
predominante— durante todo el siglo XIX y las primeras  
décadas del XX, hasta que se inicia su quiebra con la -  
revolución bolchevique, de 1917 (59), y se consume con  
la segunda guerra mundial (60).

Bajo el orden liberal, el Estado, como corpe -  
ración pública cuyos miembros eran los ciudadanos, esta -  
ba circunscrito en sus cometidos a aquellas actividades,  
muy reducidas, que le habían sido señaladas por vía le -  
gal, y fuera de ellas eran los individuos quienes debían  
obrar; el Estado aparece, por consiguiente, como una en -  
tidad débil, con la misión de conseguir fines limitados  
de carácter más bien negativo y policial, tales como la

defensa nacional, el mantenimiento del orden público y - la administración de justicia, ajenos a la prestación de servicios para la satisfacción de necesidades divisibles de los componentes de la comunidad política (61). En la base del ideario liberal estaba el principio de que el - Estado debía limitarse a asegurar formas jurídicas, ga - rantías de la libertad, como marco genérico que habría - de ser llenado de utilidades concretas por la iniciativa social (62). Para ADAM SMITH las funciones estatales en el campo económico no debían exceder de la protección, - dentro de lo posible, de cada uno de los miembros de la sociedad contra la opresión y la injusticia de que pudie - ra ser víctima por parte de los demás, y a implantar de - terminadas instituciones y servicios públicos que no pu - dieran ofrecer nunca interés para los particulares, y se señala que esta doctrina —que en la práctica resultó mu - cho menos eficaz de lo que creyeron sus defensores—, fué la seguida por la mayoría de los Estados hasta el "crack" de Wall Street, a finales del año 1929, que hizo que se - sometieran a revisión algunos principios políticos que pa - recían incommovibles y, entre ellos, el de la postura ab - tencionista estatal (63). El liberalismo entendía que el individuo, al tratar de satisfacer sus necesidades dentro del incontrolado juego de las fuerzas económicas, colabo - raba a la consecución del bien común, pues se producía un enlace con las actividades de los demás que ayudaba a re - solver los problemas colectivos (64). Esta creencia no pa

rece, en principio, completamente infundada. Los hechos mismos han puesto de manifiesto que la conjunción de es fuerzos individuales, movidos por tendencias puramente egoistas, han levantado poderosas y florecientes comuni dades que inicialmente sólo contaban con el soporte físico y con las ambiciones de sus componentes. Pero la realidad también ha puesto de relieve que un mundo domi nado por las ideas y por las prácticas del liberalismo clásico termina por ser injusto y produce la asfixia y el aniquilamiento de los sujetos peor dotados en beneficio de los más poderosos y hábiles, que se aprovechan de las condiciones favorables que, aunque opuestas a los princi pios informadores del sistema, son inherentes al mismo — en sus realizaciones concretas. No hay duda —según se ha afirmado— de que para los individuos en general es más interesante y útil un sistema de servicios que les aseguren su "minimum vital" y les garanticen una situación es table en la sociedad, aunque sea a través de una conducta estatal intervencionista, que "una bella libertad de morir de hambre" (65). Aunque esto tiene también sus — inconvenientes, pues además de las irregularidades que — pudieran aparecer y del perjuicio directo susceptible de sobrevenir para bastantes intereses particulares (66), se corre el riesgo de debilitar la iniciativa individual, que tan favorables resultados ha producido, aparte de que — sea posible que el bienestar —la riqueza— constituya —

un implacable enemigo de la inteligencia (67). Quizá - el liberalismo clásico smithiano fuera una fórmula admisible, aunque de transición, para la época inicial - en que se puso en práctica. Entonces las necesidades - colectivas --y también las individuales-- eran escasas en número, en una sociedad de tipo tradicional reducida y de ritmo lento, que se dedicaba en su mayoría a - la agricultura (68). Tal vez el "demarrage" de la economía necesitara para producirse de un sistema sin controles importantes que, por otra parte, la Administración pública, de carácter aficionado y semioficial en gran medida (69), tampoco estaba en condiciones de - - ejercer eficazmente.

No parece haber duda, desde luego, de que el individuo, impulsado únicamente por el anhelo de atender a sus apetencias particulares, es incapaz de apertar la solución que demanda la satisfacción de las necesidades colectivas, ni aun cumplidamente la de las - individuales. El desarrollo económico comunitario, como base fundamental para aspirar a niveles medios de - bienestar elevados, depende de multitud de factores que no se acomodan a una estricta valoración econométrica - (70) y exige una programación que excede de la capacidad y de las posibilidades individuales. La estrategia del desarrollo económico no puede ser improvisada. Las denominadas "inversiones sociales" --enseñanza, investi

gación, urbanismo, sanidad— no se rigen por las leyes - del mercado (71). Se dirá también que el paro en masa y las guerras, que son los dos males básicos de la sociedad capitalista, sólo pueden evitarse con la planificación (72), cuya idea, según se afirma, no es incompatible con la del predominio de la libre empresa (73) y que incluso la industria de la vivienda —que ha sido siempre un problema de solución estrictamente privada— sólo actúa bien cuando lo hace en combinación con un amplio, complejo y costoso despliegue de servicios públicos (74).

Además de las necesidades que no se sienten individualmente —seguridad jurídica, orden público, justicia, defensa nacional—, y que eran tenidas en cuenta - por el liberalismo como únicas a satisfacer por el Estado, han surgido otras, quizá algo artificiosas, como la enseñanza, los transportes colectivos, el sistema sanitario preventivo, las comunicaciones y bastantes más, que pudieran ser satisfechas mediante actividades privadas, o dejarlas sin satisfacción, aunque con ciertos inconvenientes y molestias. Sin embargo, una vez organizados - los servicios para cubrir tales necesidades y hábitos los individuos a su utilización, ha de admitirse que su supresión causaría graves trastornos hasta que la iniciativa privada consiguiera restablecerlos, si es que lo - hacía. Las necesidades colectivas las advierte el individuo de una forma vaga. Echa de menos los servicios públi

cos o la policía de seguridad cuando, después de habituado a ellos, faltan. Es probable que los individuos que viven alejados de las zonas densamente pobladas no deseen contar con escuelas públicas, ni con líneas regulares de autobuses, porque no las necesitan y, acaso, ni sepan que existen; pero de lo que no parece correcto dudar es de que le convendrían. Mas no debemos esperar que otros individuos tengan la ocurrencia de montar tales servicios, porque el coste de la instalación no se vería compensado por la utilidad que producirían. En supuestos como el aludido es posible que tampoco los poderes públicos, una vez admitido y puesto en práctica el intervencionismo, se decidieran a tomar a su cargo estos servicios, porque la Administración ha de moverse hacia la consecución del bien común y, en este ejemplo, habría una utilidad hasta cierto punto particular. En zonas donde sus habitantes están acostumbrados a moverse dentro de áreas muy reducidas; que no efectúan desplazamientos frecuentes a las ciudades; que viven, en general, culturalmente atrasados, puede no ser advertida la necesidad de los servicios más elementales —como los de correos, los de transportes, los docentes, los sanitarios— y, sin embargo, el individuo que se ve privado de ellos no está en condiciones adecuadas de funcionar con pleno rendimiento. Un "habitat" así —y hay muchos aun en que concurren estas circunstancias— no ofrece a la iniciativa

privada el estímulo suficiente para ser dotado de los mecanismos necesarios para su desarrollo. Si el Estado adopta la decisión de abstenerse y confía en la actividad de la libre concurrencia, comete una injusticia, pues mientras todos los ciudadanos, según su capacidad, ayudan a levantar las cargas del organismo estatal, sólo los que viven en las ciudades disfrutan de los beneficios que se derivan de las actividades - de los poderes públicos. Dejar a la iniciativa privada la solución de los problemas que plantea la consecución del "minimum nacional" --grado de bienestar que, como escala móvil, impone el desenvolvimiento cultural en cada país y momento con carácter de generalización (75)-- es tanto como renunciar a conseguirlo. - Los individuos son indiferentes ante las obras no inmediatamente utilitarias. El intervencionismo viene impuesto, por consiguiente, por la realidad misma. - Mientras que los smithianos predicaban el abstencionismo estatal, SISMONDI atribuye al Estado las más altas funciones y considera su actividad en el campo económico-social como absolutamente necesaria para favorecer a los débiles en la lucha de la competencia.- Todos los economistas que no aceptan completamente las ideas de ADAM SMITH convienen en la necesidad del intervencionismo, particularmente ROSCHER y sus compañeros de la escuela histórica, quienes dieron un decisivo impulso a este punto de vista con el Congreso -

que los economistas del grupo SCHMOLLER celebraron en Einsenach, en 1872. Un manifiesto suscrito por SCHMOLLER declaraba la guerra a la escuela de Manchester y proclamaba al Estado como el gran instituto moral de educación de la humanidad (76). Incluso el capitalismo --se ha dicho-- es inconcebible sin un mínimo de intervención (77), pues la libre concurrencia desarrolla en sí misma fuerzas que muestran la tendencia a destruir el sistema desde sus cimientos y a hacerlo a la larga completamente imposible: la competencia conduce a la reunión de los competidores en poderosos consorcios económicos y aparece el monopolio, facilitado por las condiciones favorables derivadas de la libertad de contratación. Los obreros también se reúnen en confederaciones y sindicatos y el precio de uno de los medios de producción más importantes --el salario-- deja de adaptarse elásticamente a las distintas fuerzas, como ocurriría en el caso de la libre competencia. -- Mientras el libre juego se hace cada vez menos libre, -- principalmente para la ventaja de la concentración industrial y financiera, el Estado no puede limitarse al cuidado de que se cumplan las reglas del juego, sino -- que tuvo que intervenir profundamente para darle a -- aquél su verdadero sentido (78).

Ya los teóricos de los primeros tiempos le asignaban al Estado la finalidad de procurar la felicidad a todos los ciudadanos (79). Pero esta es sólo una



enunciación de principios. El Estado no llega tan lejos. Y con el liberalismo menos aún, a la larga.

Las circunstancias que presionaron durante bastante tiempo para quebrantar el orden político-económico liberal fueron, según se ha insinuado ya, muy variadas. Entre ellas, las doctrinas ocupan, probablemente, un lugar secundario. Fueron mucho más importantes en su debilitamiento la ineficacia y los propios inconvenientes del sistema, carente de la flexibilidad necesaria para adaptarse a un creciente complejo de problemas, cada vez más abrumador. La aparición, sin acomodarse a un verdadero plan, de las grandes concentraciones urbanas y el aumento de la población que las determina; las transformaciones de la sociedad, las nuevas ocupaciones, la elevación, aunque lenta y quizá no continuada, del nivel de vida, la inseguridad producida por la ruptura de la unidad espiritual y política, las corrientes ideológicas, particularmente las de tipo socialista, además de la crisis de la fe en el valor vital de las ideas que sirvieron de soporte al Estado de Derecho, son algunas de las causas que determinaron la revisión del principio abstencionista y de muchos otros que tuvieron vigencia durante bastante tiempo (80). La creencia de que el Estado debe actuar sólo excepcionalmente y con carácter corrector y supletorio se transforma en la de que, precisamente, en la prestación de ciertos servicios materiales se cifra su único

sentido (81). Pero no se pasó de una postura de total - inactividad o pasividad a un despliegue repentino de intervencionismo, sino que éste recorrió varias etapas, y una actitud completamente negativa no la mantuvo el Estado nunca, por cuanto se hacía sentir mediante limitaciones policiales, instituciones aduaneras o monopolios fiscales, por ejemplo.

La intervención estatal recorre varios grados: actividad normativa, sin asumir aún la obligación de conseguir fines sociales —legislativa, o "a priori", y judicial, o "a posteriori"—; política de fomento o de estímulo, hasta desarrollar, directa o indirectamente, una actividad encaminada a promover el desarrollo social, - bien en régimen monopolístico o en concurrencia con los particulares; es el momento en que el Estado, no sólo - promueve la producción y la posibilita, sino que se convierte en creador de bienes y de servicios (82). La planificación —se dice— es el último estadio de esta evolución, y su advenimiento, a partir del intervencionismo económico, es algo más que una mayor intensidad de - un mismo fenómeno. La diferencia entre ellos se fija en que el intervencionismo es una acción política que sus - pende parcialmente el principio de la libre concurrencia, pero sin eliminarlo, mientras que la planificación tiende a sustituir aquel sistema económico por otro bajo dirección política estatal (83). Quizá sea conveniente distinguir entre planificación coactiva —como es la

que se manifiesta en el caso de los llamados "planes quinquenales" (o decenales), de los países socialistas-- y planificación indicativa, llevada a cabo en el mundo libre, y de la que pueden servir de ejemplo la doctrina del "New Deal", de ROOSEVELT, o nuestro Plan de Desarrollo Económico y Social, que no sólo respeta la iniciativa privada (84), sino que la protege y la estimula (85). La planificación coactiva sería, en el desarrollo evolutivo de la injerencia estatal, a que nos hemos referido, el último estadio.

En el fondo, este aumento de actividad no parece limitarse a ser un fenómeno cuantitativo, sino que se interpreta en el sentido de que el Estado ha adquirido conciencia plena de que su misión —verdadero deber jurídico-- no era la que le señalaba el ideario del liberalismo, sino que consiste en perseguir, hasta su consecución, un reequilibrio de las situaciones dispares y en establecer una verdadera "reformatio" de la comunidad social (86). Se llega a entender que quienes identifican en "laissez-faire" con la libertad son enemigos de la democracia, aunque involuntarios, pues aquélla trata de conciliarse con el intervencionismo al estimarse que la ampliación de la libertad no puede realizarse en oposición con las injerencias del Estado, sino únicamente cuando se asegura que los recursos nacionales se usan prudentemente y que se planifican en forma humana los servicios de la comunidad (87). La vida buena --la

del "Welfare State"— ha de ser objeto de planificación; el Estado es el instrumento más efectivo —se afirma— de cooperación y de control de la comunidad. HENRY BRUE-RE ("The New City Government", New York, 1912, pág. 1) — dice que la nueva administración ciudadana debe equiparse para dirigir el esfuerzo cooperativo en pro del bienestar de la comunidad, y F.A. CLEVELAND ("Organized Democracy, New York, 1913, pág. 448), afirma que el Estado — tiene un fin social que cumplir y que el "laissez faire" no debe dominar por más tiempo la política (88). Se considera a los Estados Unidos de Norteamérica como el país — característico de la empresa libre y, sin embargo, se necesitan gruesos volúmenes para exponer las intervenciones del gobierno en materia económica (89). Puede citarse, como ejemplo la Ley de Ocupación de 1946, por la que el Congreso declaró que compete a la política permanente y a la responsabilidad del Gobierno federal utilizar todos los medios prácticos congruentes con las necesidades y obligaciones y con otras consideraciones esenciales de política nacional ..., coordinar y utilizar todos sus planes, funciones y recursos con el propósito de crear y mantener ... condiciones tales que permitan brindar provechosas oportunidades de ocupación, ~~incluida~~ la autoocupación, para personas capaces de trabajar y para promover la ocupación, la producción y el poder adquisitivo máximos (90).

HAYEK sostiene que ni LOCKE, ni HUME, ni BURKE,

ni el propio ADAM SMITH podrían haber argumentado que toda ley —o intervención estatal— es mala, en base a que constituye una infracción de la libertad, y que sus razonamientos no entrañaron, según se ha afirmado, un completo "laissez-faire", procedente de la tradición racionalista francesa, sino que en su sentido literal jamás fue defendido por ninguno de los economistas clásicos ingleses (91), ni tampoco se llevó a la práctica, pues incluso se califica de leyenda propagada por los economistas liberales el abstencionismo atribuido al Estado en el siglo XIX, que se desvanece a medida que se profundiza en el estudio de la historia económica de este período (92).

Después de que el Estado, ya sin discusión entorpecedora, toma conciencia, según se dijo, de sus verdaderas responsabilidades y se decide, con un clima doctrinal favorable madurado por los acontecimientos de más de un siglo, a ampliar su esfera de acción, convencido —de que el individualismo es un mecanismo insuficiente para el progreso y el bienestar social —que no pueden producirse ni aun explicarse por medio de los individuos —solamente—, se le abren posibilidades ilimitadas.

Las necesidades colectivas no aparecen simultáneamente, ni de súbito, en toda su variedad e intensidad. Se descubren y desarrollan lentamente, además de brotar —unas de otras. Primero aparece la agrupación de casas, — luego surge la necesidad de las vías urbanas, luego la — del servicio de limpieza ... El aumento en el consumo de

automóviles exige mayor número de contratos de seguro, de facilidades en calles y carreteras, de señalización, de espacios para estacionamientos, de servicios de policía, y hasta de hospitales e instalaciones sanitarias ... (93). Algunas apetencias humanas que hoy tienen categoría de verdaderas necesidades, eran en otro tiempo totalmente desconocidas. El hecho de hacer turismo o de viajar, de transmitir el pensamiento, o de importar productos no indispensables para la subsistencia, eran concesiones al lujo y manifestaciones altamente suntuarias (94). A medida que las comunidades humanas mejoran su bienestar, hasta ciertos límites, resulta que en ellas no sólo unas necesidades se derivan de otras, sino que, en virtud de técnicas, cuyos efectos, aparentemente secundarios, la gente no es capaz de percibir, las necesidades se crean por el proceso mismo que las satisface (95).

Una vez abandonada la pasividad que le señalaba el criterio liberalista, el Estado desarrolla su actividad en la forma que considera más eficaz para cumplir los fines de interés general que justifican y dan sentido a su existencia: señala cauces normativos a la acción privada, realiza servicios, limita la expansión de los ciudadanos, planifica, primero en forma parcial y luego con amplitud nacional, el quehacer comunitario (96), o invita a los ciudadanos a que hagan o se abstengan de hacer algo. Deja de discutirse si el Estado debe o no intervenir en la vida económica —y en la educativa, y en la sanitaria

y en cualquier otra—, y lo importante pasa a ser en qué forma será más eficaz su actividad (97), de acuerdo con las exigencias de la realidad. En los tiempos de las — grandes aglomeraciones —se dirá— resultan necesarias — también las grandes organizaciones (98) y su perfeccionamiento. Si las nuevas ciencias han exigido una nueva metodología, los nuevos hechos sociales, las actuales estructuras y la particular situación del hombre en ellas exigen también un nuevo sistema de categorías en la vida comunitaria (99).

El empleo de las técnicas de fomento —como medio de actuación administrativa— se justifica con los mismos razonamientos que se empleen para fundamentar el intervencionismo en general o la planificación. Una vez sentada la negación del orden social como ámbito autónomo y suficiente con la dinámica que pudieran determinar sus propios y exclusivos impulsos, nada impide que la Administración extienda ilimitadamente el contenido de sus prestaciones, justificadas, no ya por razones dogmáticas, sino por aquellas otras puramente relativistas de la oportunidad y de la conveniencia, bajo cualquier régimen jurídico —de Derecho público o privado—, según lo aconsejen las circunstancias (100), aun cuando las posiciones doctrinales se han inclinado siempre, aun dentro de las corrientes más favorables, por la necesidad de poner límites a la actividad administrativa (101).

Si los beneficios que para el bien común repre-

sentan las prácticas de fomento superan a los obstáculos que ofrece, en principio, de forma que en una suma algebraica se obtuviera un resultado positivo, deben aceptarse tales medios como convenientes. Si, por ejemplo, la concesión de becas o de matrículas reducidas o gratuitas a los escolares faltos de recursos económicos puede llevar a que —ya sea por la prevaricación de los funcionarios o por su negligencia— se aprovechen de estos beneficios individuos no necesitados de ellos, los medios de fomento aludidos estarán justificados si han ido a parar a alumnos que ciertamente carecían de fortuna y que, sin la ayuda estatal, no hubieran podido pasar de la enseñanza primaria. Aunque haya personas que si no fuera por el estímulo de la Administración, en forma de ayuda material, no saldrían de la zona rural en que nacieron, o del área del peonaje, y donde podían vivir tranquilos, y luego conocieron el desasosiego y la sensación del fracaso porque no hallaron el puesto en la sociedad que esperaban, no hay por qué rechazar el fomento si condujo a muchos a una situación mejor de la que sus posibilidades les prometían y les dio oportunidad de ser útiles a la comunidad en general en un grado que hubiera sido imposible o, al menos, muy difícil, sin la preparación que los medios estatales les facilitó. Las obras humanas no son perfectas. No se trata de ningún descubrimiento nuevo; ni aún la frase misma de modestia lo es. No son perfectas porque el hombre está agobiado de defectos e imperfecciones. Y la Adminis-



tración, que es una obra humana, también. El fomento adolece de defectos en sus aplicaciones actuales, según hemos indicado ya en el apartado anterior. Pero mayores defectos se advertirían para el interés general si se prescindiera de tan importante mecanismo para mover el ánimo de los administrados, si se manipula adecuadamente. Los antecedentes históricos que hemos examinado nos presentan al fomento como una constante en el obrar de la Administración, y aunque esto no sería argumento decisivo para aceptarlo si no hubiera otras razones de más densidad para presentarlo como aprovechable, como hemos vislumbra do su necesidad no contamos con argumentos definitivos para rechazarlo. Pero se le debe emplear en la forma más eficaz. Con esta condicionalidad, el problema cambia de signo. Se traslada desde el terreno absoluto de la admisión del fomento administrativo al de saber cuáles son los ingredientes o los requisitos que debe reunir para que rinda el máximo provecho a la colectividad. No podrá prescindirse del ensayo --del "trial and error"--, pero para que el error se reduzca en sus dimensiones, estimamos necesario conocer la psicología del administrado. Si se averigua cómo va a reaccionar el individuo --o el conjunto de ellos-- ante el estímulo que se le ofrezca, la labor administrativa en este campo sería, evidentemente, sencilla, además de fructífera. Pero sería demasiado ambicioso pretender el conocimiento exacto del mecanismo psicológico del pueblo. Aunque se ha avanzado mucho en -

este terreno, todavía queda mucho sin explorar o, por lo menos, sin que se haya llegado a una interpretación precisa de los datos conseguidos.

Al estudio de esta intrincada cuestión dedicaremos el capítulo primero de la segunda parte del presente trabajo.

NOTAS CORRESPONDIENTES AL CAPITULO VI

- (1) PLATON: "La República", colección "Austral", México, 1958, pág. 132.
- (2) GONZALEZ PEREZ, J.: "El principio de igualdad ...", - cit.
- (3) GALBRAITH, J.K.: Op. cit., pág. 100
- (4) HAYEK, F.A.: "Los fundamentos de la libertad", traducción de José Vicente Torrente, Fundación "Ignacio Villalonga", Valencia, 1961, tomo I, pág. 248.
- (5) CASTILLO DE BOVADILLA: "Política ...", cit., tomo II, pág. 465.
- (6) ROUSSEAU, J.J.: "Emile ou de l'éducation". Editions Garnier Frères. Paris, 1961, pág. 182.
- (7) HAYEK, F.A.: Op. cit., tomo I, pág. 169
- (8) MALTHUS, THOMAS R.: "Ensayo sobre el principio de la población", Fondo de Cultura Económica, México, - - 1951, pág. 120 ss. y 126 ss.
- (9) Gén. 1,28
- (10) SAN PABLO: I Cor. VI, 13 y 19; VII, 1,8 y 32; Gal. V, 16.
- (11) KANT, EMM.: "Critique de la raison pratique". Librairie Philosophique de Ladrangé. Paris, 1848, pág. 5.
- (12) ORTEGA Y GASSET, J.: "La rebelión de las masas", Colección "Austral", 13ª edición, Madrid, 1955, pág. 117 y ss.
- (13) VILLAR PALASI, J.L.: "Las técnicas ...", cit., pág.- 34 y ss.
- (14) JORDANA DE POZAS, L.: Explicaciones de Cátedra. Curso del Doctorado de 1959 a 1960.
- (15) GONZALEZ PEREZ, J.: "El principio de la igualdad ..." cit.

- (16) Citado por RUIZ DEL CASTILLO, CARLOS, en su estudio preliminar de la traducción de la obra de MAURICE HAURIU "Derecho público y constitucional", editorial Reus, S.A., Madrid, 1927, pág. XXVI.
- (17) BIDART CAMPOS, GERMAN JOSE: "Derecho político", - - Aguilar, Buenos Aires, 1962, pág. 203 y ss.
- (18) KELSEN, HANS: "Teoría general del Estado", traducción de Luis Legaz Lacambra, Editorial Labor, S.A. Barcelona, 1934, pág. 30.
- (19) HAURIU, M.: Op. cit., pág. 22
- (20) BERGERON, H. Op. cit., pág. 230.
- (21) ULPIANO: "Digesto", (I.I.), I,2: "Publicum ius est quod ad statum rei romanae spectat ...", aun cuando el acento de permanencia recaiga, en esta definición, mas en la frase "rei romanae" que en la expresión "statum".
- (22) HAURIU, M.: Op. et loc. cit.
- (23) DEL VECCHIO, GIORGIO: "Filosofía del Derecho". Editorial Bosch 3ª edición Barcelona, 1942, pág. 427.
- (24) KELSEN, H.: Op. cit., pág 27 y ss. JELLINEK, GEORGE: "Teoría general del Estado", traducción de la 2ª edición alemana por Fernando de los Rios Urruti, Librería General Victoriano Suárez, Madrid, 1915, --tome I, pág. 335 y ss.
- (25) SANCHEZ AGESTA, L.: "Principios de teoría política", Editora Nacional, Madrid, 1966, pág. 62.
- (26) MEYNAUD, J.: Op. cit., pág. 71.
- (27) SOROKIN, PITIRIM/A.: "Sociedad, cultura y personalidad. Su estructura y su dinámica. Sistema de Sociología general" Aguilar, S.A.", Madrid, 1966, pág. 109.
- (28) SANCHEZ AGESTA, L.: "Principios ...", cit., pág. 67.
- (29) ROUSSEAU, J.J.: "El contrato social", cit., lib. I, -cap. VI, pág. 22 ss.
- (30) MEYNAUD, J.: Op. cit., pág. 40. KELSEN, H.: Op. cit. pág. 29.
- (31) ROUSSEAU, J.J.: "El Contrato Social", cit. pág. 23.

- (32) HOBBS, THOMAS: "Leviatan", Extracto realizado por Enrique Tierno Galván bajo el título de "Selección de textos políticos". Editorial Tecnos, S.A. Madrid, 1965, pag. 199.
- (33) LIENHARDT, G.: Op. cit., pag. 117.
- (34) HAURIQU, M.: Op. cit., págs. 40 y 41, nota Cfr. - DEL VECCHIO, G.: Op. cit., pag. 431; Cfr. JORDANA DE POZAS, L.: "Derecho Municipal", Librería General de V. Suarez, Madrid, 1941, Cfr. MONTANELLI, I. "Historia de los griegos". Plaza y Janés, S.A. - 2ª edición. Barcelona, 1963, pag. 47.
- (35) BIDART CAMPOS, G.J.: Op. cit., pag. 365.
- (36) BERGERON, H.: Op. cit., pag. 227.
- (37) ANDERSEN, M.S.: Op. cit., pag. 110.
- (38) Id. id. Op. cit., pag. 78; GARCIA DE ENTERRIA, E.: "La Organización y sus agentes: revisión de estructuras", en "La Administración pública y el Estado contemporáneo", cit., pag. 176.
- (39) MEYNAUD, J.: Op. cit., pag. 73 y ss.
- (40) WEBER, M.: Op. cit., vol. I, pag. 696.
- (41) LOEWENSTEIN, KARL: "Teoría de la constitución", - trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, Edic. "Ariel", Barcelona, 1964, pag. 25.
- (42) CARRO MARTINEZ, A.: Op. cit., pag. 53.
- (43) GARCIA PELAYO, MANUEL: "Derecho constitucional comparado", 3ª edición. Revista de Occidente, Madrid, - 1953, pag. 157.
- (44) ANDERSEN, M.S.: Op. cit., pag. 107.
- (45) LOEWENSTEIN, K.: Op. cit., págs. 26 y 234.
- (46) BISCARETTI, PAOLO: "Derecho constitucional", traducción de Pablo Lucas Verdú, Editorial "Tecnos, S.A.", Madrid, 1965, página 225. VERNEY, D.V.: Op. cit., - pag. 29.
- (47) LOPEZ RODO, L.: "Estructura y funciones de la Administración financiera", en "Documentación Económica". Publicaciones de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno. Madrid, 1959, pag. 7, - cita en apoyo de esta afirmación la ley 3ª, título IX, Partida II.

- (48) SANTI ROMANO: "El Ordenamiento jurídico", traducción de Sebastian y Lorenzo Martín-Retortillo. - I.E.P., Madrid, 1963, pag. 151.
- (49) DIAZ, ELIAS: "Estado de Derecho y Sociedad democrática". Cuadernos para el diálogo, S.A., Madrid, 1966, pag. 7.
- (50) GARCIA PELAYO, M.: Op. cit., pag. 157.
- (51) FUEYO ALVAREZ, JESUS: "La mentalidad moderna". I. E.P. Madrid, 1967, pag. 145.
- (52) WEBER, M.: Op. cit., tomo I, pag. 174, dice que el soberano legal típico es tanto que ordena obedece por su parte al ordenamiento impersonal por el - que orienta sus mandatos.
- (53) BISCARETTI, P.: Op. cit., pag. 226.
- (54) GARCIA PELAYO, M.: Op. cit., pag. 157.
- (55) LOEWENSTEIN, K.: Op. cit., págs. 28 y 29.
- (56) MAQUIAVELO, N.: "Discursos sobre la primera Década de Tito Livio", III, XLI, cita de CONDE, F.J.: Op. cit., pag. 170.
- (57) BISCARETTI, P.: Op. cit., pag. 225.
- (58) ANDERSON, M.S.: Op. cit., pag. 81.
- (59) JORDANA DE POZAS, L.: "El problema de los fines ..." cit.
- (60) LOPEZ RODO, L.: "Economía y Administración", en "La Administración pública y el Estado contemporáneo", cit., pag. 211; BREWER CARIAS, ALLAN RANDOLPH: "El control de las empresas públicas por grupos de intereses de la comunidad", en Revista Internacional de Ciencias Administrativas", volumen XXXII, año - 1967, número 1, Bruselas, pag. 47.
- (61) GARCIA-TREVIJANO, J. L.: "Aspectos ...", cit., pag. 11.
- (62) GARCIA DE ENTERRIA, E.: "La actividad industrial y mercantil de los Municipios", en R.A.P., número - 17 (mayo-agosto de 1955), págs. 88 y 121.
- (63) LOPEZ RODO, L.: "Economía ...", cit., págs. 209 y 210.

- (64) HEGEL, J.G.F.: "Principes de la Philosophie du Droit". Collection Idées. Editions Gallinard, Sanit-Amand, 1940, pag. 218.
- (65) GARRIDO FALLA, F.: "La Administración y la Ley" en R.A.P. número 6 (septiembre-diciembre de 1951), págs. 125 a 142.
- (66) Id. id. id.
- (67) GALBRAITH, JOHN KENNETH: "La sociedad opulenta" trad. de Carlos Grau Petit, Edic. Ariel, 2ª edic. Barcelona, 1963, pag. 23.
- (68) LOPEZ RODO, L.: "La Administración pública y las transformaciones socioeconómicas", cit., - pag. 15 y ss.
- (69) ANDERSON, M.S.: Op. cit., pag. 76.
- (70) OLMO PARRA, ANTONIO DEL: "La financiación estatal como factor de la planificación indicati- va". Edic. "Gundarrama", Madrid, 1963, pag. 38
- (71) LOPEZ RODO, L.: "Administración pública y desarrollo económico", en "Documentación Adminis- trativa", núm. 65, mayo de 1963. Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, de la Presidencia del Gobierno, - pag. 19.
- (72) MANNHEIM, K.: "Libertad, poder y planificación democrática", cit. pag. 38.
- (73) SANT'ANNA E SILVA, SEBASTIAO: "Le plan économi- que du Gouvernement et le budget", en "Revista Internacional de Ciencias Administrativas". Vo- lumen XXXII, año 1966, número 1. Bruselas, pag. 58.
- (74) GALBRAITH, J.K.: Op. cit., pag. 246.
- (75) JORDANA DE POZAS, L.: "El problema de los fi- nes ...", cit.
- (76) WEBER, A.: Op. cit., págs. 4, 25 y ss., alude a estas cuestiones.
- (77) LAUFENBURGER, H.: Op. cit., pag. 9.
- (78) WEBER, A.: Op. cit., pag. 186 y ss.
- (79) PLATON: Op. cit., lib. IV, pag. 132; CONFUCIO: - "Ta-hio" (Explicación de TSENG-TSE), cap. III, 3; "Lung-Yu" (lib. II: "hio-Lan"), XIII, 1.

- (80) HOBSBAWM, E.J.: Op. cit., pág. 248 y ss. GARCIA DE ENTERRIA, E.: "La actividad industrial ...", cit., págs. 90 y 91. LOPEZ RODO, L.: "La Administración y las transformaciones socioeconómicas", cit., pag. 17 y ss. JORDANA DE POZAS, L.: "El problema de los fines ...", cit. ANDRES ALVAREZ, VALENTIN: "Introducción al estudio de la empresa pública", en R.A.P. - número 3, cit., pag. 41 y ss. GARCIA-TREVIJANO FOS, J.A.: "Aspectos ...", cit., pag. 12. GASCON HERNANDEZ, J.: "Los fines ...", cit. SANCHEZ AGESTA, L.: "Planificación económica y régimen político", en R. A. P. número 3, cit., pag. 29 ss. MARTIN-RETORTILLO, S.: "Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación administrativa", en RAP número 50 (mayo-agosto de 1966), pag. 111 y ss. - HAYEK, E.A.: Op. cit., tomo I, págs. 173 y 179; tomo II, pag. 10 y ss. ORTIZ DIAZ, JCSE: "El desarrollo económico regional, la Administración de misión y las Diputaciones provinciales", en RAP número 50, - cit., página 9 y ss. ROYO-VILLANOVA, S.: "La función pública", cit. RUIZ DEL CASTILLO, C.: "Manual de Derecho político", Reus, S.A., Madrid, 1939, pag. 116 y 128 y ss.
- (81) GARCIA DE ENTERRIA, E.: "La actividad industrial ..." cit., página 121.
- (82) GARCIA-TREVIJANO FOS, J.A.: "Aspectos ...", cit., - págs. 13 y 14. GARRIDO FALLA, F.: "Las empresas públicas", cit., pag. 118.
- (83) SANCHEZ AGESTA, L.: "Planificación económica ..." - cit.; Cfr. HANSON, A.H.: "Planning and the politicians: Some reflections on economic planning in Western Europe", en Revista Internacional de Ciencias Administrativas, volumen XXXII, año 1966, núm. 4, Bruselas, pag. 277 y ss.
- (84) Ley 194/1963, de 28 de diciembre, art. 4, núm. 2,a).
- (85) Id. id. art. 10 y ss.
- (86) MARTIN-RETORTILLO, S.: "El exceso de poder como vicio del acto administrativo", en RAP número 23 (mayo-agosto de 1957, página 84 y ss.
- (87) WILSON, HAROLD: "Una política socialista", versión española de Angel Latorre, Edic. Ariel, Barcelona, - 1964, pag. 304.
- (88) WALDO, D.: Op. cit., págs. 110 y 111.
- (89) MEYNAUD, J.: Op. cit., pag. 86.



- (90) SEYMOUR, E. HARRIS: "Planeación Económica". Fondo - de Cultura Económica. México, 1952., pág. 137.
- (91) HAYEK, F.A.: Op. cit., tomo I, pág. 136.
- (92) MEYNAUD, J.: Op. cit., pág. 225.
- (93) GALBRAITH, J.K.: Op. cit., págs. 242 y 243.
- (94) LAUFENBURGER, H.: Op. cit., pág. 36.
- (95) GALBRAITH, J.K.: Op. cit., pág. 154 y ss.
- (96) SERRANO GUIRADO, E.: "Planificación territorial política del suelo y Administración local", en "Problemas políticos de la vida local", cit., pág. 245 y ss.
- (97) LOPEZ RODO, L.: "La Administración pública y las - transformaciones socioeconómicas", cit., pág. 94;- "Estructura y funciones de la Administración financiera", en "Documentación Económica", O.C. y P.E., Madrid, 1959.
- (98) SERRANO GUIRADO, E.: "La Administración local y los problemas de la renovación urbana", en "Problemas políticos de la vida local", cit., pág. 251 y ss.
- (99) Id. id.
- (100) GARCIA DE ENTERRIA, E.: "La actividad industrial..", cit., pág. 122.
- (101) GASCON HERNANDEZ, J.: "Los fines ...", cit.

**EL FOMENTO ADMINISTRATIVO COMO**  
**TECNICA PSICOLOGICA**

**SEGUNDA PARTE**

**ESTUDIO CONCRETO DEL PROBLEMA**

EL FOMENTO ADMINISTRATIVO COMO TECNICA

PSICOLOGICA

SEGUNDA PARTE

CAPITULO I

IDEAS GENERALES

En esta segunda parte del trabajo que realizamos, procuraremos averiguar si las aplicaciones de los medios de fomento le son aconsejadas a la Administración pública por una predisposición o conjunto de supuestos que se dan en el hombre, arraigados en su propia naturaleza o que brotan de ella, o si son sólo una forma de actuación administrativa elegida al azar, sin responder a ninguna llamada de la naturaleza del hombre, sino surgida por casualidad en la mente de las personas físicas que actúan en nombre de la Administración. Pudiera ser esto último —aunque sólo se admita a efectos dialécticos, pues empíricamente aparece que no es así—, si bien el hecho de que se hubiera manifestado esa tendencia de la Administración a utilizar procedimientos o prácticas persuasivas en épocas diversas y bajo regímenes y condiciones histórico-políticos diferentes podría llamar la atención sobre lo que de prodigioso existiera en tal for

ma de actuar que acertara a obtener la adhesión de los se  
res humanos. Claro está que el milagro, o la simple suer-  
te de acertar con un medio eficaz para tal resultado, no  
necesitaba repetirse. Podría tratarse de un afortunado -  
descubrimiento inicial que mereció después la atención de  
los gobernantes en razón de sus efectos. Pero esta sería  
una explicación demasiado sencilla que, por su misma sim-  
plicidad, infunde sospecha. Y se refuerza con la conside-  
ración de que si el fomento fuera un hallazgo casual, sin  
ningún apoyo en el modo íntimo de ser del hombre, el prodi  
gio no radicaría tanto en el descubrimiento como en la su  
pervivencia de su objeto, pues las instituciones que no -  
respondían a necesidades auténticas o que no se acomoda -  
ban a las exigencias más imperiosas desaparecieron, entre  
tanto perduraron aquellas que extendían su raíz en las -  
profundidades vitales del ser humano. Se intuye, pues, que  
todo el aparato de persuasión que despliega la Administra-  
ción pública para la consecución de fines de interés gene  
ral es reclamado por una disposición adecuada del adminis-  
trado para responder al excitante propuesto; pero es nece-  
sario encontrar el enlace causal entre la respuesta por -  
parte del individuo y el estímulo determinador de aqué-  
lla, puesto que no es posible prever la conducta del suje  
to sin conocer los estímulos que han de producirla (1). -  
Se ha dicho que nada ocurre en la naturaleza que no tenga  
una razón suficiente, y que las mismas acciones del hom -  
bre, como fenómenos materiales, son necesariamente deter-

minadas, de forma que podrían ser previstas --como admitía KANT-- si se conocieran previamente sus antecedentes (2).

Con anterioridad a FREUD y a BREUER, cofundadores del psicoanálisis --psicología abisal o de lo inconsciente--, la Psicología era la ciencia de los contenidos de la conciencia, pero el primero de los citados investigadores se opuso a la identidad de lo psíquico y de lo consciente y mantuvo el criterio de que lo psíquico es un compuesto de procesos de la naturaleza, del sentimiento, del pensamiento y de la voluntad, y afirma que existen un pensamiento y una voluntad inconscientes (3).

Estimamos conveniente recordar, con FREUD, a modo de ideas previas, que la investigación psicológica pone de relieve que la esencia más profunda del hombre consiste en impulsos instintivos de naturaleza elemental, iguales en todos los individuos y encaminados a la satisfacción de ciertas necesidades primitivas, pero sin que haya base para afirmar que tales impulsos instintivos -- sean buenos o malos en sí mismos. Todos los que la sociedad prohíbe como malos --los egoístas o los crueles-- pertenecen a estos impulsos primitivos, que recorren un dilatado camino hasta mostrarse eficientes en el adulto: son inhibidos, dirigidos hacia otros fines, se amalgaman entre sí, cambian de objeto y se vuelven, incluso, contra la propia persona en que se producen. Ciertos efectos de la reacción contra algunos de estos instintos fingen una

transformación intrínseca de ellos, como si el egoísmo se convirtiera en compasión o la crueldad en altruismo. La aparición de estos productos de la reacción es favorecida por la circunstancia de que algunos impulsos instintivos surgen, casi desde el principio, en parejas de elementos antitéticos, y esta circunstancia singularísima ha recibido la denominación de "ambivalencia de los sentimientos".- El hecho de este género más fácilmente observable es el de la frecuente coexistencia, en ciertos individuos, de un amor y de un odio intensos, y no sólo con respecto a sujetos diferentes, sino que incluso ambos sentimientos pueden tener a la misma persona como sujeto pasivo. Unicamente después de superados todos estos "destinos del instinto" surge aquello que se llama carácter de un hombre y que muy insuficientemente puede ser clasificado con el criterio de lo bueno o de lo malo, pues será una u otra cosa según las circunstancias. La transformación de los instintos "malos" es obra, según se afirma, de dos factores, uno interior y otro exterior, que actúan en igual sentido. El interior es el influjo ejercido sobre los instintos egoístas en razón de la necesidad que experimenta el hombre de ser amado por sus semejantes, hasta el extremo de transformar los instintos egoístas en instintos sociales. El sujeto aprende a estimar el hecho de sentirse amado como una ventaja que le induce a renunciar a otras. El factor exterior es la coacción de la educación, que representa las exigencias de la

civilización circundante y es luego continuada por la acción del medio social. La civilización ha sido una conquista lograda mediante la renuncia a la satisfacción de los instintos, exigida, como repetición indefinida, a todo nuevo individuo. Durante la vida se produce en cada sujeto una transformación constante de la coerción exterior en coerción interior. Las influencias de la civilización hacen que las tendencias egoístas sean convertidas, cada vez en mayor medida, en tendencias altruistas sociales. Puede admitirse que toda coerción interna eficiente en la evolución del hombre fué en sus orígenes únicamente coerción exterior. Los individuos de hoy traen ya consigo al nacer cierta aptitud para la transformación de los instintos egoístas en sociales, como organización mental heredada, que, sensible a leves estímulos, produce aquella transformación; pero una parte de ésta ha de realizarse en la vida misma. El individuo, por consiguiente, no se halla sólo bajo la influencia del medio civilizado contemporáneo, sino también sometido a la de la historia cultural de sus antepasados. La capacidad de civilización en el hombre se compone de dos partes: una innata y otra adquirida —también llamadas "genotipo" y "fenotipo", respectivamente— (4), pero la relación de ambas, entre sí y con la parte no transformada de la vida instintiva, es muy variable. En general, hay inclinación a sobreestimar la capacidad total de civilización en relación con la vida instintiva que ha permanecido primitiva. Los impulsos instintivos se sustraen a la per

cepción exterior; se deducen de los actos y de la conducta de los individuos, pero tal deducción no es más que aproximada en un buen número de casos. Los mismos actos "buenos", desde el punto de vista cultural, pueden proceder unas veces de motivos nobles y otras no. Los moralistas téoricos llaman "buenos" únicamente a aquellos actos que son manifestación de impulsos instintivos buenos, y niegan tal condición a los demás. En cambio, la sociedad, guiada por fines prácticos, no se preocupa de hacer distinciones. Le basta con que un sujeto oriente sus actos y su comportamiento en la dirección señalada por el medio cultural, sin entretenerse en averiguar los motivos que tenga para ello. La coerción exterior sobre el hombre, determinada por la educación individual propia y el medio circundante, provoca una transformación de su vida instintiva en el sentido del bien, un giro desde el egoísmo al altruismo, aunque no sea el resultado necesario de la presión exterior. Puede ser que el individuo sometido a su influjo se decida a obrar bien, en el sentido cultural, sin que se haya producido un ennoblecimiento de sus instintos. Pero el resultado será, en general, el mismo, y sólo en circunstancias especiales se pondrá de manifiesto que unos individuos obran siempre bien porque sus inclinaciones instintivas se lo imponen, mientras que otros sólo son buenos porque ello conviene a sus propósitos egoístas y sólo en tanto y en la medida que les procura ventajas. Sin embargo, el conocimiento superficial del individuo no proporciona medios eficaces para distinguir entre -



unos y otros, y puede suceder —y, de hecho, sucede— que el optimismo induce a exagerar gratuitamente el número — de los hombres culturalmente transformados (5), cuando lo cierto es que todavía falta mucho por aprender con respecto a las fuerzas ocultas en la formación de las actitudes (6).

Es de subrayar, no obstante, que, sin restarle importancia a los impulsos instintivos a que hemos aludido, el hombre actúa menos en virtud de éstos que por reacciones aprendidas. Si así no fuera los efectos de la educación tendrían una significación muy escasa. Las pautas para el comportamiento las adquiere el individuo después de su nacimiento en más alto grado y con mayor eficacia — que por vía de transmisión biológica hereditaria. El comportamiento aprendido es común a un grupo de seres humanos y ello nos permite atribuirle al conjunto una "cultura", como concepto que engloba la totalidad de los modos de producirse, tanto de forma ostensible como encubiertamente, a los componentes de la colectividad de que se trate, determinados igualmente por una experiencia directa y por la comunicación interhumana desde el nacimiento. El hombre es el único entre los animales en que la mayor parte del comportamiento es cultural (7). El conocimiento científico, el pensamiento filosófico, el gusto estético y tantas otras manifestaciones culturales, no son heredadas biológicamente, sino aprendidas de otros individuos — mediante una interacción incesante. El lenguaje más ele —

mental, las reglas más simples de la aritmética, las -  
naciones elementales de física y biología, la inven- -  
ción de herramientas simples, como la palanca, la rue-  
da, el arco y la flecha, la obtención y el uso del fuego,  
que son elementos fácilmente manejados y comprendido  
dos por un niño de siete años, excederían de la capacidad  
dad del hombre aislado aunque viviera centenares de -  
años y tuviera la capacidad mental de NEWTON (8).

NOTAS CORRESPONDIENTES AL CAPITULO I

- (1) BERNARD, L.L.: "Psicología social". Fondo de Cultura Económica. México, 1946, pag. 40. GALBRAITH, J.-K.: Op. cit., pag. 29.
- (2) VECCHIO, G. DEL: Op. cit. pag. 472.
- (3) FREUD, SIGMUND: "Introducción al psicoanálisis". - Obras completas. Ediciones Biblioteca Nueva. Madrid, 1948, volumen II, páginas 64 y 224.
- (4) Cfr.: KRETSCHMER, E.: Op. cit., pag. 331 y ss.
- (5) FREUD, S.: "Psicoanálisis aplicado", Obras completas, cit., volumen II, pag. 1.006 y ss.
- (6) MEYNAUD, J.: Op. cit., pag. 39; MAXWELL, J.: "Les phénomènes psychiques". Librairie Félix Alcan sixième édition. Paris, 1920, pag. 11.
- (7) GILLIN, JOHN LEWIS, y GILLIN, JOHN PHILIP: "Sociología cultural", Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961, pag. 69; FREYER, HANS: "Introducción a la Sociología". Ediciones Nueva Epoca, S.A., 2ª edición, Madrid, 1949, pag. 14.
- (8) SOROKIN, PITIRIN, A.: "Sociedad, cultura y personalidad. Su estructura y su dinámica. Sistema de Sociología general". Aguilar, S.A. Madrid, 1966, pag. 6.

## CAPITULO II

### MOVILES QUE INDUCEN AL HOMBRE A OBRAR

Si se entiende, en el sentido que aquí lo empleamos, por móvil —"elator animi"— el principio subjetivo que determina la voluntad de un ser de razón (en la terminología kantiana y, en general, en la de los cultivadores de la Filosofía —(1)), podemos concluir que tal móvil no es otro que la procura-ción de una utilidad, que aunque con articulaciones de abolen-go económico, debe ser entendida para nuestros propósitos en — un sentido muy amplio y no circunscrita desde luego al ámbito de lo puramente práctico o patrimonial. Por utilidad en este sentido extenso, podemos entender toda posibilidad apetecible, real o supuesta, concreta y singular, de aplicación actual o futura, estimada como tal por uno o varios individuos, que se convierte en objeto de procuración. En el reducido aunque im-portante campo de lo económico, la utilidad se convierte en — elemento que orienta la actividad de los hombres porque ya es-tá comprobado desde siempre que es un medio importante para — sus fines y, por consiguiente, para la satisfacción de cier-tas e inaplazables necesidades. La utilidad puede consistir — en servicios de los hombres o de las cosas, y se llaman "bie-nes" los objetos soporte de posibles utilidades de cualquier especie, y "servicios" las utilidades derivadas de la conduc-ta activa de un individuo con respecto a otro (2).

Todos los hombres encuentran en sí mismos la más poderosa y profunda inclinación por la felicidad, — porque esta idea contiene y resume todas sus aspiraciones (3).

En principio se puede afirmar que el hombre reacciona favorablemente ante los excitantes que le — producen placer y desfavorablemente ante los que le — originan dolor o, simplemente, molestias. Y aunque, — en general, es bueno lo primero para su organismo y — malo lo segundo, esta regla tampoco carece de excepciones. Ahora bien, cabe preguntar lo que sea el placer o, su contrario, el dolor, para conocer, a través de la respuesta que se diera, lo que el hombre apetece y lo que rechaza. Pero del placer y del dolor — como de tantas otras entidades — sólo pueden darse nociones aproximadas. Se puede decir que es placer la — sensación agradable que se produce cuando un proceso se desarrolla conforme a la propia inclinación, o — cuando un esfuerzo alcanza su objetivo, y que el dolor es una sensación aflictiva y molesta. Pero ninguno de estos conceptos tiene unos perfiles claros y hasta ocurre frecuentemente que lo que para algunos sujetos es una sensación agradable para otros sea aflictiva. De ello podrían citarse abundantes ejemplos que — nos permitirían, quizá, llegar a la conclusión de que no es posible, objetivamente y con carácter universal,

fijar los límites precisos de dichos conceptos, porque - dependen en alto grado de la formación y de la capacidad de las personas. Entre el concepto de placer, atribuido a la mentalidad epicúrea, y el defendido por los utilitaristas hay grandes diferencias. Y algo semejante puede afirmarse del dolor. Desde luego, ni aún los epicúreos conciben el placer como un objeto de deseo y búsqueda referido únicamente a las meras sensaciones, ni a éstas puede circunscribirse exclusivamente el dolor. Y se le reconocen valores mucho más altos cuando uno y otro --placer y dolor-- lo son del intelecto. La opinión más generalizada admite la superioridad, en este aspecto, de lo mental sobre lo corporal. En un sentido amplio, el placer y la ausencia de dolor pueden identificarse con la felicidad, y el dolor y la ausencia de placer, con la infelicidad. Pero para dar una idea clara de la cuestión habría que indicar mucho más particularmente qué cosas se incluyen en las nociones de placer y de dolor, mas ya hemos indicado que tal precisión no es posible. Ello no impide, sin embargo, que se admita que hay algunas clases de placer más deseables que otras y tipos de dolor más temidos que otros, y no sólo por su entidad o magnitud, sino por su cualidad. La medida sólo puede señalarla la preferencia que les otorgan a uno de los varios placeres o dolores comparados todas o casi todas las personas que, con semejante capacidad de apreciación, tengan experiencia de ellos. Quienes tienen alto conocimiento y capacidad de apreciar y gozar sienten una inclina -

ción preferente por aquellos modos de existencia que emplea sus facultades superiores (4).

El individuo reacciona ante un estímulo, o con junto de ellos, conocido con el nombre de "control"; éste se fija en su personalidad mediante el influjo ontogénico de las presiones del medio, e en virtud del influjo filogénico del propio medio, al seleccionar las formas de herencia. Seguidamente vamos a intentar el estudio del complejo problema de los motivos que inducen al hombre a actualizar una conducta; y ello, bajo dos aspectos: el individual y el social. Pero antes debemos hacer una aclaración sobre el significado que damos en este trabajo al término "individual". En los tratados de esta especialidad científica se entiende por "psicología individual" el estudio particular de cada sujeto de una comunidad, y se fija en lo que presenta de diferenciado y característico. Y, claro está, nosotros no pretendemos examinar aquí, ni podríamos hacerlo, el psiquismo de los componentes de la colectividad, cualquiera que sea, uno por uno. Empleamos el término "individual" como opuesto en su significación a "colectivo", sin más alcance que el de la distinción entre lo singular y lo plural.

Nuestro propósito es estudiar al individuo medio normal, independientemente del grupo a que pertenezca y, por consiguiente, de la cultura en que estaría, por necesidad, inmerso, para luego pasar a la consideración del conjunto que forma con los demás individuos de la se

ciudad; es decir, que el trabajo que nos proponemos realizar a continuación es lo que se conoce en las aulas con el nombre de "psicología general". Para nosotros, pues, son sinónimos en este estudio los términos "individual" y "general". A la distinción entre individual y colectivo, o social, sólo le damos aquí un carácter instrumental para facilitar y ordenar el análisis, pues se ha dicho, con acierto, que la oposición entre psicología individual y psicología social o colectiva, que a primera vista puede parecer muy profunda, pierde gran parte de su significación tan pronto como se la somete a un depurado examen. La psicología individual se concreta, ciertamente, al hombre aislado, e investiga los caminos por los que éste intenta alcanzar la satisfacción de sus necesidades, pero sólo muy pocas veces y bajo condiciones muy excepcionales le es dado prescindir de las relaciones con sus semejantes. Y puede afirmarse, incluso, que siempre, en su actuación, habrá influjos culturales. En la vida anímica individual está siempre inserto "el otro", como modelo, objeto, auxiliar o adversario y, de este modo, la psicología individual es al mismo tiempo y desde un principio psicología social (5), ya que el hombre, se ha dicho, no es un ser individual esencialmente, pues la individualidad no les es dada por la naturaleza, sino que la conquista en la historia (6).

A) Examen de la cuestión de los móviles desde un punto de vista no colectivo: psicología individual,

Al realizar un estudio psicológico, aunque sea -



tan elemental como el presente, es necesario comenzar por el análisis de las características biológicas del hombre, por ser éstas las que fijan el ámbito en que los procesos psicológicos se desenvuelven, al mismo tiempo que representan un importante factor tanto en las necesidades de la vida colectiva como en la conducta del individuo, en cualquier situación en que se halle. Se han señalado como caracteres biopsicológicos del "homo sapiens" los siguientes:

a) La posesión de un sistema nervioso bien desarrollado con sus receptores, conductores y motores que le permitan reaccionar a los estímulos procedentes del exterior.

b) La capacidad para realizar una amplia variedad de acciones externas.

c) La posesión de un mecanismo psicológico complejo en el que se producen sensaciones, percepciones, imaginación, memoria, emociones, afectos, ideas y voliciones (7).

También se ha dicho que el hombre tiene tres características esenciales: la vida sensitiva --como ser vivo--, el gregarismo --común a otras muchas especies animales-- y la espiritualidad, como elemento netamente diferenciador, que consiste en la capacidad de destacarse a sí mismo y a los fenómenos del ámbito circundante de las generales conexiones causales, porque puede objetivizar los fenómenos anímicos y expresarles con signos, símbolos

y obras, a los que da un sentido y una significación de los que puede hacer partícipes a otros individuos (8).

El profesor ORTS LLORCA, desde el punto de vista anatómico, estudia los órganos de los sentidos conjuntamente con el sistema nervioso (9), en consideración a su unidad funcional y ontogénica (10). Para el profesor de Helsinki, EINO KAILA (11), la vida psíquica es, en todas sus formas, desde la más baja a la más elevada, una manifestación vital que sólo aparece en un marco biológico, el cual coincide con el sistema nervioso y se halla en estrecha relación con el endocrino (12). Según ORTS LLORCA, el cometido del sistema nervioso es el de regular el funcionamiento de los distintos órganos entre sí y del conjunto con el medio ambiente y añade que todos los movimientos, voluntarios o reflejos; toda sensibilidad, consciente o inconsciente; todos los procesos psíquicos, están producidos y determinados por el sistema nervioso (13). El Neurólogo HENRY HEAD (14) dice que entre la impresión que produce un estímulo físico en cualquier órgano terminal periférico del sistema nervioso y los más sencillos cambios que ocurren en la conciencia, existen diferentes fases de la actividad fisiológica. Una excitación --se afirma-- puede cambiar la fórmula leucocitaria (15). Los efectos producidos por el estímulo son adaptados, combinados y reprimidos en su camino hacia el sistema nervioso central, hasta que por último el resultado final actúa sobre los cen -

tros adecuados. Este proceso de integración se lleva a -  
cabo sin colaboración de la conciencia en ningún modo; -  
antes de que los impulsos aferentes alcancen cualquier  
centro donde puedan constituir la base para una sensa- -  
ción son fundamentalmente modificados. En esta integra -  
ción consiste la tarea principal del sistema nervioso. -  
La idea de que los procesos anímicos se fundan en el sis-  
tema nervioso es admitida ya en el siglo XVII por el mé-  
dico holandés HERMAN BOERHAAVE y por el alemán P. WOLFF.  
Por su parte, JOSEPH PRIESTLEY (en su obra "Disquisitions  
relating to Matter and Spirit", Londres, 1777, pág. 190  
y ss.), trata de sustituir la Psicología por una simple  
fisiología del sistema nervioso (16). Parecida opinión,  
con respecto a la importancia del sistema nervioso en -  
los procesos anímicos, sostienen otros autores (17).

Los procesos psíquicos, por consiguiente, son  
originados en el individuo por influencias físicas y -  
deseansan sobre ellas. Este sometimiento a unas leyes, -  
más o menos determinadas, de la conducta del individuo  
es el punto de partida de los estudios behavioristas. -  
Haremos a continuación un breve análisis de los caracte-  
res biológicos del hombre, con la extensión indispensable  
para que este trabajo resulte comprensible.

Las características biológicas del hombre pue-  
den dividirse en dos grupos: fisiológicas (que dirigen  
la economía orgánica interna y que en el hombre son aná-  
logas a las de toda la vida animal), y antropológicas -

(que son las que facilitan la adaptación del individuo - al mundo exterior, y que distinguen al hombre de los demás animales en que aquél posee una proporción menor que éstos de adaptaciones filogenéticas fijas, con lo que se crean situaciones peculiarmente humanas). En tanto que - animal, el hombre es, de todos los seres vivos el más - plástico. De hecho, el rasgo singular que lo distingue - de todos los demás animales es su educabilidad (18).

El hombre es un animal que experimenta ciertas necesidades fijas, semejantes a las de los animales inferiores, o incluso idénticas (19), como la obtención del sustento y el mantenimiento de la temperatura de su cuerpo, y ciertas necesidades variables, que dependen de muy diversos factores. Dentro del grupo de caracteres fisiológicos, que dirigen la economía orgánica interna, pueden destacarse los dos siguientes: la necesidad de rehacer el desgaste que el trabajo muscular origina y la de defender la economía térmica, que vamos a examinar.

a) Necesidad de rehacer el desgaste ocasionado por el trabajo muscular. Todo trabajo consume una cierta cantidad de energía. Si el trabajo es continuado por algún tiempo sin la aportación de la energía que sustituya a la absorbida, es evidente que la capacidad de operación irá en decrecimiento hasta desaparecer totalmente. En la vida animal la no recuperación de fuerzas, además de los trastornos de orden fisiológico, produce otros de naturaleza fisiológica, derivados del ansia o tendencia a comba

tir la falta de alimentación. El hombre subalimentado y sin reservas tiene una vida inestable y precaria que le impide prácticamente toda verdadera preocupación intelectual e incluso moral (20). La importancia del alimento para la efectividad del funcionamiento orgánico es indiscutible para la vida animal; incluso es una actividad agradable en sí misma al satisfacer, no sólo el - - equilibrio orgánico, sino las exigencias del sentido - del gusto y por el estado de plétora subsiguiente. El - anhelo de alimentación tiene como notas delimitantes la de que su realización no puede diferirse por mucho tiempo y la de que no es susceptible de anularse con sucedáneos. Así como las costumbres canalizan y disciplinan - las tendencias del hombre, en el caso de la alimenta- - ción ninguna puede impedir --aunque sí modificar-- la - realización del objetivo. Las instituciones pueden modelar el valor de prestigio o ritual del alimento, in- - fluir en la clase, cantidad, calidad o época en que ha de consumirse, pero no pueden someter a discusión el hecho mismo de su necesidad (21).

Los fenómenos psicológicos que determina el - bloqueo de la alimentación se derivan, tanto de la con- sideración subjetiva de su falta, como de la reacción - que produce la insatisfacción. Pueden representarse por una constelación de "estados": tristeza, indefensión, - desesperación, apatía, desprecio de sí mismo, de la so- ciedad o de un individuo o grupo, agresividad, ímpetu,-

esperanza, resistencia ... Lo normal será que no se presenten individualizados y que no sean excluyentes, sino alternativos con gran movilidad, a no ser que la carencia de alimentos y la falta de medios de defensa a utilizar por el su jeto lleguen a extremos de producir perturbaciones psíquicas. En lo que todo ser animal coincide con los demás de su género es en sentir la necesidad imperiosa de comer y en que no puede diferir indefinidamente su satisfacción. Las costumbres, el Derecho, las instituciones, formulan normas generales para llenar esta necesidad, pero se llega, cuando estos caminos no son practicables, hasta la deprecación, porque la solución del problema es inaplazable. Cualquier medio que proporcione al individuo la posibilidad de ponerse a cubierto satisfactoriamente de la falta de alimentos ha de admitirse que tendrá favorable acogida, siempre que tal medio reúna un mínimo de condiciones para hacerlo apetecible dentro de un grupo social organizado y de conformidad con las pautas culturales del mismo. En casos de auténtica penuria, a los medios no se les exigen condiciones de ninguna índole.

b) Necesidad de defender la economía térmica. Aquí se recoge, no sólo la necesidad de mantener el organismo a una temperatura de treinta y seis a treinta y siete grados para funcionar con regularidad, sino la de procurarse también el individuo el alojamiento --espacio limitado o aislado del mundo circundante-- en que tal temperatura pueda obtenerse. Tomada la idea en este sentido amplio, hay en ella un

entrecruce de influjos físicos y sociales. La posesión - con carácter de permanencia de un lugar en que el hombre ejerza un dominio exclusivo e íntimo, tiene por base una necesidad física pero se proyecta como una aspiración de justicia social, y plantea agudos problemas, no sólo por el hecho concreto de la falta material de alojamientos, - sino en otros terrenos, como en los de la justicia en general, la moral, la educación, la convivencia y hasta en el aumento o en la disminución de la población.

El cuerpo humano, pues, para su normal funcionamiento necesita encontrarse en una temperatura adecuada.- Un aumento o descenso leves son soportados por el organismo; éste tiene una capacidad de resistencia y de adaptación determinadas. Admite hasta ciertos límites máximo y mínimo; pero una vez rebasados, aparecen trastornos orgánicos y psíquicos. Según HELLPACH (22), cuando las temperaturas son muy altas se enturbia la conciencia; la irradiación calorífica de fuerza media produce una suave indisposición para los trabajos intelectuales; cuando la acción es más fuerte se produce euforia y excitación general, que pasa a irritación y delirios. El organismo humano suele defenderse bien entre los límites de doce y de cincuenta grados centígrados, aunque en períodos de corta duración. La temperatura óptima para la eficacia del trabajo sedentario se ha revelado ser la de veintidós grados, en ambiente seco, y la de veinte grados en ambiente húme -

do. Más allá de estos límites aparecen síntomas de fatiga. En un experimento se encontró que, comparado con la producción a veinte grados, el rendimiento bajó en la proporción del quince por ciento para el trabajo a veinticuatro grados, y del veintiecho por ciento a veintiecho grados (23). Por otra parte, el frío activa el metabolismo o cambio de sustancias; en casos extremos se origina paralización, señolencia e inclinación a acostarse y adormecerse. La consecuencia última de los excesivos aumentos o disminuciones de la temperatura —con profundas sensaciones de dolor en ambos casos— es la paralización total del funcionamiento del organismo y de la conciencia, hasta sobrevenir la muerte. La propia realidad física del hombre le impulsa a procurarse los medios idóneos para que las temperaturas extremas no le alcancen contra su voluntad, independientemente de los riesgos que corra por razones deportivas o de otra naturaleza. En este punto no se diferencia de los demás animales hemotermos. Los medios genéricos para cubrir esta necesidad son el vestido y el alojamiento.

Las que acabamos de exponer son las dos necesidades fisiológicas más simples y elementales. Se dan en todo individuo de la especie humana, sin excepción. Los casos de mayor o menor resistencia a los efectos de la carencia de medios para cubrir las necesidades energéticas y térmicas no alteran en absoluto la regla general, ni significan otra cosa que una presión o influencia mayor o



menor del medio o una capacidad de adaptación más o menos acusada.

Aquí consideramos al hombre como unidad biológica de tipo medio o normal —no al arquetipo, que sería — una abstracción— que nos sirva como medida para los demás en general. Este hombre ha sido definido como aquel que es capaz de crear en el presente, de dar un sentido a las estructuras psico-fisiológicas que provienen de su historia (24). Podemos imaginarlo carente en absoluto de alimentos en un ambiente térmico desfavorable y agresivo. Pero en estas condiciones no nos serviría como ejemplo de estudio en relación con el asunto a que se refiere nuestro trabajo, — pues si es víctima de unas circunstancias extremadamente onerosas para su existencia, no tendría oportunidad el hombre de elegir entre varias posibilidades, ni el fomento sería necesario: los recursos que se le ofrecieran más tendrían de imposiciones categóricas o de prácticas humanitarias, caritativas o de beneficencia que de medios de fomento, pues éste donde tiene su campo de aplicación es en supuestos de condiciones normales y tiende a que el hombre, considerado en sociedad, no aisladamente —que es una hipótesis metafísica, no histórica (25),— pues la individualidad aislada es tan incomprensible como la generalidad — abstracta (26)— cambie unas costumbres o unas actividades por otras que los entes públicos estiman más favorables para la comunidad.

Lo que se ha pretendido mostrar con las notas señaladas es que el hombre tiene unas necesidades comunes a las de todos los demás de su especie, en virtud de la propia constitución de su organismo, determinadas por las peculiaridades funcionales de su tejido nervioso y de su sistema endocrino, y que tales necesidades le impulsan, con una especie de tropismo, a moverse en la dirección en que cree que puede satisfacerlas. Que lo consiga o no ya es otra cosa. Pero como, además, el hombre, al manifestar sus disposiciones, carácter y temperamento, se proyecta con arreglo al principio económico, aunque lo ignore, del mínimo medio que, a su vez, se apoya en el de apetecer las cosas que le producen placer y rechazar las que le causan dolor, se nos muestra un sendero que quizá nos lleve al descubrimiento apriorístico de las reacciones del individuo si conocemos al excitante. Y habrá casos en que el pronóstico sea exacto. En otros, sin embargo, pueden darse resultados inesperados. Pero en estos últimos supuestos es probable que el error obedezca a que los estímulos no fueran adecuados para provocar la respuesta que se deseaba, pues el hombre es un ente complejo con un reticulado de apetencias y disposiciones de adaptación de muy diversa índole, y no es probable que un sólo estímulo consiga moverlas a todas simultáneamente.

No hay duda de que, además de las mencionadas, el hombre siente otras necesidades biológicas muy importantes, pero no tienen las características de las dos que

hemos examinado, pues puede diferirse su satisfacción, cabe la posibilidad de que sean cubiertas de modo vicario y su energía puede ser desviada hacia fines más elevados, en casos de "sublimación" (27). Por este carácter, en cierto modo accesorio, no consideramos necesario ocuparnos de ellas extensamente; más, por lo que representan como objeto del conjunto de disciplinas inhibitorias practicadas en los pueblos de cierto grado cultural, merecen especial atención, pues hemos de recordar que cualquier grado de inhibición o represión social de los hechos de la conciencia lleva consigo la producción de conflictos con intentos posteriores de vencer la dificultad o con deformaciones compensatorias de la conciencia y de la personalidad. Los freudianos estiman que el impulso más fuerte y el más universal del hombre es el que hace referencia al sexo. Al mismo tiempo, es el más universalmente sometido a censura y regulado por la sociedad y por nuestras propias conciencias, que son un reflejo de las presiones sociales (28).

El hombre tiene también otros caracteres biológicos exclusivamente humanos, que son, aparte de la debilidad con que nace y permanece durante largo tiempo, la ausencia de regulación del instinto sexual, la falta de control esfinteriano en los primeros tiempos de su desarrollo, los cambios en las necesidades y diversidad de funciones, las grandes diferencias de capacidad individual en todos los órdenes de fortaleza, agilidad, inteligencia,

belleza, valor, resistencia, etc. (29).

Hasta aquí, el estudio del grupo de caracteres fisiológicos del hombre. A continuación vamos a examinar las peculiaridades humanas que hemos calificado de "antropológicas".

Las características de adaptación al mundo exterior que posee el hombre constituyen un aspecto del ser humano aun más importante que las fisiológicas. En estas últimas el hombre no difiere gran cosa de los demás animales, según hemos indicado. Se mueve en línea recta hacia un objeto, lo mira, oye con los dos oídos y se orienta con arreglo a los datos que le suministran los sentidos en general; precisa reponer las energías consumidas y necesita una temperatura adecuada. La única diferencia importante con respecto a sus compañeros, los demás animales, es que puede aprender con relativa facilidad a variar estas reacciones simétricas cuando descubre que es ventajoso para él (30). Su gran diferencia con relación a los otros animales aparece cuando se estudian las posibilidades que tiene de aceptar condiciones cósmicas y sociales. Las técnicas o tipos de reacción que concluyen en alguna forma de adaptación pueden estar completas en el momento del nacimiento, o estar presentes entonces como potencialidades que crecen y maduran después. La relación entre los tipos de reacción fijas y los adquiridos determina el ritmo del desarrollo de las técnicas efectivas de adaptación, y ya hemos hecho notar que

el hombre posee una proporción menor de posibilidades fijas de adaptación que los demás animales. En lugar de los tipos fijos de conducta de aquéllos, posee el hombre una plasticidad filogenéticamente determinada. El hombre es, pues, un animal en el que se manifiestan dos clases de necesidades: unas fijas, semejantes a las de los animales inferiores, y otras variables, típicamente humanas. Ambas clases de necesidades se dan en todo hombre, independientemente de la cultura a que pertenezca. Las variaciones operadas en la estructura social cambiarán algunas de estas últimas necesidades o crearán tipos nuevos --cosa posible en el hombre, dada su plasticidad en este aspecto--, pero aunque las manifestaciones de la adaptabilidad sean bastante uniformes, como la diversidad de culturas es muy acusada es difícil el hallazgo de pautas o técnicas universales de adaptación (31), puesto que los estudios modernos de psicología, sociología y antropología indican, con evidencia cada vez mayor, que ciertos aspectos de la conducta humana están condicionados por campos de actividad, métodos de participación en la vida social y nociones predominantes acerca del comportamiento social adecuado (32). Por otra parte, la ilimitada variedad de la naturaleza humana, el amplio grado de diferencias en la potencialidad y capacidad de los individuos, son una de las realidades más vigorosas que presenta la especie. Cada nuevo individuo es, al nacer, una cantidad desconocida de potencialidades, por cuanto en la estructuración de su ser intervienen millares de genes -

diferentes que se relacionan entre sí en obediencia a - desconocidas leyes biológicas (33).

La consideración de los caracteres ne fisiológicos del hombre nos lleva a estudiarlo, no como individuo aislado, sino como componente de la entidad social de la que forma parte. Pero antes de entrar en el examen del hombre bajo este aspecto, nos será de alguna - utilidad hacer unas indicaciones acerca de los hechos - psíquicos.

ARISTOTELES (34) formuló una clasificación dele de los actos psíquicos, desde los puntos de vista - de su perfección y de sus relaciones con el objeto. Bajo el primer aspecto distinguió los hechos inferiores, o de los sentidos, que se hallan en todos los animales, y los hechos superiores, o intelectuales, que se dan solamente en el hombre. En el segundo aspecto, dividió los hechos psíquicos en cognoscitivos y apetitivos. Pero, - posteriormente, las divisiones han proliferado tanto - que resultaría muy difícil recogerlas todas (además de que quizá ello fuera poco provechoso), y más aún decidir cuál sea la mejor. FROEBES formula la siguiente clasificación: a) hechos que tienen un carácter más bien - objetivo (como los conocimientos de todo género), y b) - hechos de carácter más bien subjetivo (como son los de la voluntad y los sentimientos). Los primeros los subdivide en simples (sonidos, colores, por ejemplo), y cen-

plejos (como las percepciones) y, además, distingue entre hechos de carácter concreto, tales como las imágenes, y de carácter abstracto, como los juicios y los conceptos.- Las combinaciones de todos estos hechos forman las operaciones más complicadas del espíritu. Los actos de carácter más bien subjetivo se han dividido en dos grupos: sentimientos (placer, afecto, estado emotivo), y hechos de tendencia propiamente dicha, tales como los impulsos y las resoluciones de la voluntad (35). Una clasificación muy esquemática es la de WUNDT, quien reduce todos los hechos psíquicos a dos elementos últimos: la sensación y el sentimiento (36). Otra corriente, en la que se encuentran EBBINHAUS y TITCHENER, prefiere la división tripartita de sensaciones, imágenes y sentimientos (37). SPENCER, y toda la psicología asociacionista, distingue dos grupos de hechos psíquicos, desde un punto de vista genético: hechos simples —emociones y sensaciones— y hechos complejos. Este segundo grupo se subdivide en otros dos: cognoscitivos (como los de la memoria y los del entendimiento) y afectivos (como los del sentimiento y los de la voluntad). A continuación vamos a examinar los dos elementos —hechos psíquicos simples y complejos— de la última de las clasificaciones indicadas.

1 - Hechos psíquicos simples. Los más elementales son los conocimientos sensitivos, o sensaciones, tales como oír un ruido o ver un objeto material. Son una respuesta directa a los excitantes externos. En general,-

las sensaciones son conocimientos de propiedades pertenecientes al objeto percibido, no al sujeto que conoce; - son los últimos elementos no susceptibles de resolverse en hechos más simples y constituyen la respuesta sensible inmediata de la conciencia al excitante externo.

Para la existencia de una sensación se requieren, fundamentalmente, un excitante y un centro sensorial que registre el impacto de aquél. Y se llama excitante, o estímulo, a ciertas circunstancias provocadoras de una conducta, a la que también se le denomina "respuesta"; mas para que ésta se produzca se exigen dos condiciones indispensables: el organismo debe ser estimulado por un esquema de energía en sus receptores a la que sean sensibles los mismos, ya que las respuestas no surgen de modo espontáneo, y la respuesta debe estar dentro del repertorio innato del organismo, de forma que éste sea estructuralmente capaz de llevarla a cabo o de producirla (38). Son, pues, excitantes, las causas que tienen como último resultado la sensación, y pueden ser internos y externos, con relación al organismo (no con relación a la conciencia, porque todos los excitantes son exteriores a ella); es decir, físicos o fisiológicos. El excitante externo siempre es causa mediata de la sensación y debe transformarse en excitante interno, dentro del órgano sensorial adecuado, para que pueda tener lugar la sensación. Los excitantes externos pueden consistir en movimientos (como la luz o el sonido), o en emanaciones



ciones o desprendimiento de partículas --que son también una forma de movimiento-- (como en el caso del olfato),-- lo que equivale a distinguir, con respecto a los excitantes externos, entre los físicos y los químicos. Los excitantes físicos suelen agruparse en mecánicos, acústicos, ópticos, térmicos y eléctricos. Los internos o fisiológicos pueden ser periféricos y centrales; es decir, que pueden tener lugar en los órganos sensoriales o en el cerebro. Generalmente, para que se produzca una sensación se requieren estas tres formas de excitantes sucesivos: físicos, periféricos y centrales. Si la sensación, generada ordinariamente por un excitante externo, surge, por excepción, mediante causas internas, se tiene la sensación subjetiva estricta, como en los casos de sentir frío, calor, olor o ruido, que no tiene nada que ver con las pseudopercepciones (ilusiones y alucinaciones). También se habla de excitantes adecuados --o normales y específicos-- y de excitantes inadecuados --o genéricos--, por cuanto los primeros son los que se acomodan a cada sentido (las ondas luminosas a los ojos, o las vibraciones longitudinales del aire a los oídos); mientras que los excitantes inadecuados, o generales, influyen en todos los sentidos o en varios de ellos; así, la electricidad produce sensaciones de tacto en la piel, de sabor en la lengua y de color en los ojos (39).

El otro elemento indispensable para que se produzca una sensación es el centro sensorial, que es el ór-

gano capaz de reaccionar ante el influjo del excitante;— es decir, el órgano en que el excitante produce una actividad nerviosa que se continúa sin interrupción hasta el cerebro. La capacidad de recibir representaciones por el modo en que los objetos del mundo exterior afectan al individuo se conoce con el nombre de "sensibilidad" (40).— Si la actividad nerviosa encuentra obstáculos que le impidan llegar a esa estación terminal, no habrá sensación alguna. Ahora bien, para que el excitante produzca o engendre en el centro sensorial una reacción eficaz ha de tener la suficiente intensidad (41). A la más pequeña cantidad de excitante, necesaria para que sea sentido, — se le llama "umbral". Este umbral del excitante no es — una cantidad o intensidad fija, sino que depende de múltiples circunstancias: la diversidad de los individuos, — su sexo, su resistencia física, su estado de fatiga, la región del órgano objeto del impacto, etc. (42). El umbral del excitante es la medida de la sensibilidad intensiva de cada uno de los órganos sensoriales. Cuanto mayor es el umbral tanto menor es la sensibilidad. En términos generales se dice que la sensibilidad de un sentido es inversamente proporcional a la magnitud del excitante. Se tiene el umbral simple cuando se trata de un solo excitante, y se da el umbral diferencial cuando se pretende notar la diversidad entre varios. A la facultad de distinguir las variaciones de una propiedad le ha llamado FECHNER "sensibilidad diferencial" (43). Se afirma

también que cuando no hay una necesidad en el organismo tampoco hay estímulo adecuado que produzca respuesta, y que la necesidad es una condición esencial para movili-zar la energía neurofisiológica del organismo, potencialmente relacionada con cierta clase de estímulos que cho-  
can con los receptores externos e internos, de forma que los estímulos adecuados y las necesidades latentes deben concurrir para lograr una respuesta (44).

NAGEL formula el "principio de la disposición específica de los órganos sensoriales" en la siguiente forma: todo órgano sensorial está dispuesto de una mane-  
ra peculiar para recibir y sentir una determinada espe-  
cie de excitantes, y para los otros es más o menos inac-  
cesible. Pero esta regla tiene sus excepciones, conoci-  
das desde antiguo. Antes hemos aludido a los "excitantes  
inadecuados". Ya ARISTOTELES advirtió que podían darse -  
sensaciones de luz en el ojo como consecuencia de exci-  
taciones mecánicas; SULZER habla de "sabor eléctrico", y  
VOLTA de la acción de la electricidad sobre todos los -  
sentidos, excepto sobre el del olfato. Sin embargo, es -  
tas respuestas a estímulos inadecuados pueden despreciar-  
se en el campo de la psicología sin grave riesgo para -  
ella. HORN MÜLLER resumió el resultado de estos experi-  
mentos en su "ley de las energías específicas de los sen-  
tides" al decir que cualquier estímulo que pueda produ-  
cir una excitación hace que el nervio sensorial puesto -  
en acción, cualquiera que sea, responde con su reacción

propia, de forma que siempre produce su sensación específica únicamente. Es claro que esta no es una ley psicológica, sino fisiológica, y se puede dividir en dos partes o tomarse bajo dos aspectos: a) causas iguales provocan - en distintos sentidos sensaciones diversas, según la naturaleza y disposición de cada uno de ellos; y b) causas diversas producen en el mismo sentido igual sensación. Así, por ejemplo, cualquiera que sea el estímulo el nervio óptico responde en todo caso con la reacción que corresponde a la sensación de luz; el nervio acústico reacciona ante excitantes mecánicos (presión, ruido), eléctricos y químicos, con sensaciones auditivas. Para el nervio acústico los otros dos tipos de excitantes --términos y ópticos-- parece que son totalmente inadecuados (45). No obstante, se ha llamado la atención sobre el hecho de que la experiencia de la vida ordinaria pone de manifiesto que los estímulos productores de un hábito son muy raras veces iguales en ocasiones sucesivas, sino que la respuesta "generaliza" aquellos estímulos parecidos a los que primero produjeron la respuesta "recompensada" (46), además de haberse afirmado que las cualidades que se advierten o atribuyen a las cosas u objetos no se encuentran en éstos, sino en los sentidos de los sujetos (47).

Otra cuestión que merece notarse es la relativa a la correspondencia entre el excitante y la sensación, - llamada también "paralelismo psicológico". Entre el estímulo y la sensación no se da una correspondencia absoluta;

existe un límite superior y otro inferior del excitante - fuera de los cuales no es posible ninguna sensación. Este fenómeno se advierte, particularmente con relación a las ondas o vibraciones acústicas y luminosas, de un modo empírico.

Las sensaciones son producidas en el cerebro a través de distintos grupos de órganos sensoriales. De muy antiguo es conocida la división de los sentidos en número de cinco, que está bastante desacreditada, porque ni es exhaustiva, ni los elementos de la misma están perfectamente diferenciados, en cuanto a las sensaciones que a través de ellos se producen. WARREN, que sigue las ideas de muchos psicólogos ingleses, divide los sentidos en tres grandes clases: externos, cenestésicos y motores. Los primeros son los que tienen al aparato sensorial en la superficie del organismo y dan noticias sobre el mundo circundante; los segundos son los que lo tienen cercano a los órganos internos de la digestión, de la circulación, de la respiración, etc., y los últimos son los que están próximos al aparato locomotor. FROBES divide las sensaciones en visuales, del oído, del olfato, del gusto, de la piel (presión, calor, frío, dolor), del sentido estático --o vestibular--, e internas, orgánicas o cenestésicas (48).

C.J. HERRICK, en su obra "the Neurological - Foundations of Animal Behavior" (49), divide los órganos de los sentidos en tres clases: extroceptivos, propriocep

tivos y viscerales que, dado su interés, vamos a examinar:

1º Sentidos extroceptivos. Son aquellos que, mediante el sistema nervioso, ponen al organismo en contacto con el mundo exterior. Se clasifican de la siguiente forma:

a) Receptores por contacto: órganos del tacto y presión y órganos terminales, para la sensibilidad del frío, del calor, del dolor y de los efectos químicos generales.

b) Receptores a distancia: órganos de la audición, de la visión y del olfato.

2º Sentidos propioceptivos. Son aquellos que están situados en los músculos, en las articulaciones y en otras partes del cuerpo: órganos terminales para la sensibilidad muscular, de los tendones y de las articulaciones, y los órganos de las sensaciones de posición y equilibrio, o sistema vestibular.

3º Sentidos viscerales. Están relacionados con los procesos vitales: son los llamados por la escuela de psicología alemana sentidos "cenestésicos", que se subdividen en dos grupos:

a) Grupo visceral general: formado por los órganos del hambre, de la sed, de la náusea, de la respiración, de la sofocación, de la circulación, del rubor, de la angustia, de la distensión de las cavidades, del dolor de las vísceras, de las sensaciones abdominales, del corazón, sexuales y otros no bien conocidos.

b) Grupo visceral especial: formado por los órganos del gusto y del olfato. Este último es, a la vez, visceral y extroceptivo a distancia.

Según lo expuesto, las sensaciones --que son los elementos más simples de los hechos psíquicos-- llegan a la conciencia del sujeto a través de los caminos de los sentidos.

Otra entidad psíquica más complicada, dentro de este grupo, es el sentimiento. Se trata de un elemento de las emociones --como se experimenta en la ira, en el amor o en el miedo-- y es, precisamente, el elemento emocional o vivificador como, por ejemplo, el agrado que va unido al sabor dulce. La palabra "sentimiento" se aplica, generalmente, a estados psíquicos en que entra el placer o el displacer. Todos los demás procesos de la conciencia llevan el sello de lo indiferente, de lo frío, de lo neutral; los sentimientos, en cambio, tienen cierto calor vital; ejercen estímulo sobre la voluntad y se hallan estrechamente relacionados con lo que daña o conviene al organismo. El sentimiento no es provocado inmediatamente por un excitante externo, como la sensación, sino que prerrequiere una imagen a la que está unido: el temor presupone algo a lo que se teme y la alegría, algo de lo que el sujeto se alegra (50).

2 - Hechos psíquicos complejos. Los hechos psíquicos complejos se manifiestan como un conjunto formado por un conocimiento superior y un estado sentimental fun

dado en aquél. Lo más notable de los sentimientos superiores es la conexión racional que tienen con su objeto: para que se dé temor de Dios, o amor filial, es necesario que se conozca la relación objetiva. Los sentimientos complejos son susceptibles de variadas divisiones generales. Desde el punto de vista de la naturaleza psicológica del fundamento cognoscitivo, HÖFLER distingue las siguientes clases: a) sentimientos que van unidos a una representación. Son muy importantes en la estética; b) sentimientos juiciosos, como, por ejemplo, la tristeza por la muerte de un amigo; c) sentimientos apetitivos. Son aquellos en que, por ejemplo, en el cumplimiento o no de un deseo el sujeto experimenta placer o disgusto, respectivamente. Se citan como principales sentimientos superiores, la alegría, la tristeza, la ira, el miedo, el amor, la simpatía, el sentimiento de sí mismo, los sentimientos formales e intelectuales y los sentimientos morales y religiosos (51). Varias de estas figuras no requieren ninguna explicación. Las que consideramos más importantes para nuestro objeto, por lo que significan en la formación de la conciencia colectiva, son las que hacen referencia a los sentimientos formales e intelectuales y a los morales y religiosos, que vamos a examinar a continuación.

a) Sentimientos formales e intelectuales. Pertenecen a esta clase los sentimientos llamados de relación e interpretación, que se desarrollan independientemente del contenido del conocimiento, fundados en simples circunstan-



cias de tiempo e intensidad. Dada su sencillez, no exigen ninguna explicación.

b) Sentimientos morales y religiosos. Vamos a estudiarlos separadamente, por la influencia que tiene cada uno de ellos en la formación de la conciencia, tanto individual como colectiva.

1 - Sentimientos morales. La Psicología se encuentra con el hecho de que los hombres tienen firmes convicciones acerca de la bondad o maldad de determinadas acciones; que, por ejemplo, llaman moralmente bueno a trabajar o, incluso, a morir por la patria: "O, fortunata mors, quae naturae debita pro patria est potissimum reddit!" (52); que opinan desfavorablemente sobre el hecho de proporcionarse ventajas personales por medio de engaños y traiciones. Hay otras acciones que son conformes a la idea de lo que la comunidad entiende por deber y, sin embargo los hombres no sienten ninguna inclinación directa por ellas (53). Estas opiniones se producen en el seno de las colectividades con normalidad. Sin embargo, la moral, aun que pueda tener cierta objetividad considerada en sentido estricto, cuando se diluye entre los individuos de una sociedad toma el sello de la cultura a que aquéllos pertenecen, y lleva a la paradoja de que lo que se considera moralmente bueno en una comunidad pueda parecer detestable en otra. Podría servir de ejemplo el caso del canibalismo o el de los sacrificios humanos, o el de la conocida disputa de Sócrates con Polemarco y Trasímaco sobre el concep

to de la Justicia (54). Pero no es de la competencia de la Psicología defender o impugnar la legitimidad de estas convicciones, sino sólo describirlas y explicar su origen. Su calificación incumbe al moralista.

El sentimiento moral está formado por actos volitivos y tiene varios grados. Como se sabe, el niño obra al principio de su existencia de un modo instintivo (55), bajo el influjo determinante del gusto o del disgusto. Sólo por el castigo o por el premio se le habilita para realizar las acciones que sus educadores consideran con valor moral positivo y para abstenerse de ejecutar aquellas que, en la opinión de sus cuidadores, carecen de tal carácter. Además, entre la acción moral y el premio, así como entre el acto castigado y la pena, llega a formarse poco a poco una asociación directa, productora de atracción o repulsión, respectivamente. A esto se añade el respeto a la autoridad de los padres o educadores y a la sociedad. Intervienen también elementos altruistas y el contagio o sentimiento imitativo de la conducta de personalidades admiradas, que significan invitación a un comportamiento que parece moralmente legítimo a la comunidad. Pero esto no es todavía la moralidad misma; no es más que la preparación de la mentalidad para que en ella pueda desarrollarse la auténtica moralidad. Hay una atribución de responsabilidad al hombre, como recurso desarrollado por la sociedad para competir con la incapacidad de aquél para ver lo que hay dentro de la mente de los demás e introducir orden en las

vidas de los individuos sin el expediente de la coacción -  
(56). El comportamiento moral, en sentido estricto, tiene  
como fundamento un motivo absoluto, de tal forma que el -  
obrar contra él aparezca como irracional a toda persona -  
que discurra normalmente. Sentimientos morales en modo res-  
tringido son los que se refieren al reconocimiento de la -  
ley moral, a su cumplimiento o a su quebrantamiento. El ca-  
rácter esencial del valor moral de las acciones humanas es-  
tá en que la ley moral determina inmediatamente la voluntad  
(57). Cuando un hombre posee una conciencia moral bien for-  
mada hay también en él intensos comportamientos sentimenta-  
les, como amor a la justicia, a la verdad, al sacrificio -  
de sí mismo. Cuando la acción exigida por la ley moral se  
ha ejecutado, sobre todo a pesar de sus dificultades, se -  
experimenta una profunda satisfacción; en el caso contra-  
rio el individuo es invadido por el arrepentimiento y se -  
convierte en su propio juez. La formación de una concien-  
cia moral recta, dispuesta para el ejercicio de la virtud,  
tiene como fundamento una educación adecuada, hasta el ex-  
tremo de que hay bastantes individuos que son más exigen-  
tes y severos para consigo mismos de lo que pudiera ser -  
cualquier otra persona extraña a ellos. Pero esta educa-  
ción no es de esperar que la adquiera el sujeto por sus -  
propias y exclusivas tendencias. Primero debe convencerse  
de que le es necesaria una profunda educación; pero para -  
este precisa estar profundamente educado. El hombre nace -  
inevitablemente en una sociedad. Cada individuo --se ha -

diclio— aparece en convivencia con otros, pero no "per --  
accidens" sino "per essentia" (58). Pero se añade que no --  
se trata de que viva en sociedad porque sea inevitablemen-  
te social, pues aunque presente algunos aspectos de esta  
naturaleza también libera energías y tendencias antisocia-  
les según se advierte con bastante frecuencia, aunque qui-  
zá fuera menos arriesgado decir que por necesidad. Cuando  
él llega se encuentra con que otros ya están allí y le im-  
ponen unas pautas de comportamiento. Es adscrito, sin con-  
sultarle y sin que pueda evitarlo, a un agregado humano --  
en el que se entrecruzan actividades que se acercan o se  
apartan de esa línea tenue que se dibuja en la divisoria  
del bien y del mal, de la virtud y del vicio. El indivi-  
duo se encuentra sometido a multitud de inhibiciones y --  
controles y, al mismo tiempo, empujado por sus apetitos.--  
Generalmente, copia la conducta común, anónima, genérica,  
corriente, consuetudinaria, no la de un sujeto determina-  
do --aunque también puede darse esto en algunos casos--, y  
toma del patrimonio cultural mestrence lo que le parece --  
bueno o útil (59), pues la comunidad de naturaleza, de --  
vida y de inquietudes impone una cierta regularidad uni-  
forme en las actitudes de los individuos (60). Sin perjui-  
cio de que cada uno, con su equilibrio endocrino y nervio-  
so peculiares, su herencia psicológica y sus disposicio-  
nes, aptitudes y posibilidades de adaptación, se inserta  
en su circunstancia --en frase cara a ORTEGA-- pero no --  
de un modo rígido, sino con una holgura que le permite a

lo largo de la existencia, seleccionar varios caminos entre un número ilimitado de ellos y decidirse incluso por alguno con el riesgo y el peso de la responsabilidad que toda elección trae consigo (61). El sentimiento de probidad, como elemento de valor moral, es relativo y elástico e influyen en su formación complejos de egoísmo y de envidia; la importancia del ataque a determinados bienes, como ejemplo de valoraciones subjetivas estrictas, se mide a través de los intereses, personales, de oficio o esta - mente amenazados (62). Quizá en un estado de naturaleza - pure fuera suficiente, para conseguir la perfección del - individuo, con que éste se dejara conducir por sus tendencias, por sus "disposiciones". Pero el hombre no ha vivido realmente nunca así, El "estado de naturaleza" entendido como situación del individuo sin ligamen ni relación - con sus semejantes, ha sido rechazado porque, según afirmó LOCKE, el estado natural del hombre es, precisamente, el estado de sociedad (63).

La expresión "estado de naturaleza" está rodeada siempre de un sentido romántico; ésta es la acepción - que tenía, aproximadamente, para los cínicos y estoicos y también para el P. MARIANA, en su obra "De rege et regis institutione", precursora del "Discurso sobre el origen y fundamento de la desigualdad entre los hombres", de - - - ROUSSEAU. La doctrina del jesuita español, a este respecto, es resumida por JOHN LAURES, en su obra "The Political Economy of Juan de Mariana" (páginas 27 a 30) (64). Según

MARIANA, los hombres, en el estado de naturaleza, no tenían autoridad civil ni derecho positivo. El medio circundante - les daba todo lo necesario para su mantenimiento; eran inocentes y honestos y desconocían el fraude y la mentira. La ambición y la guerra eran ignoradas y todos vivían pacífica y felizmente en condiciones de igualdad (65). ROUSSEAU, en la obra anteriormente citada, describe al hombre en estado de naturaleza como un salvaje libre y despreocupado, guiado por el instinto sin cuidados ni pesadumbres y sin otro interés que su propio bienestar. En el "Contrato Social", - sin embargo, ROUSSEAU, como se sabe, rectifica su opinión sobre este extremo y presenta el estado natural del hombre como esencialmente bárbaro e inseguro "de tal modo - que la raza humana parecería a menos que cambiase la forma de su existencia". Algo parecido pensaba HOBBS un siglo antes y los epicúreos dos mil años atrás (66). KANT - opina que el estado de naturaleza es la guerra; un estado en que, aun cuando las hostilidades no hayan sido rotas - formalmente, existe la constante amenaza de romperse (67). Lo que se sabe de cierto es que cuando el hombre está en - disposición de dar testimonio de sí, aparece en condiciones lamentables, vive en cuevas, está rodeado de pequeños y grandes enemigos --de su propia especie y de otras--, se encuentra lleno de sus supersticiones y camina a tientas - por un mundo que constituye una permanente aventura para - él y, al mismo tiempo, un espesísimo misterio. Las concepciones del estado natural del hombre han servido para ex -

plicar o fundamentar diversas formas de organización política (68). Mientras la tradición racionalista da por sentado que el hombre, originariamente, estaba dotado de atributos morales e intelectuales que le facilitaban la transformación deliberada de la civilización, las doctrinas evolucionistas afirman que la civilización fué el resultado acumulativo de experiencias, costosamente logradas tras ensayos y errores; la suma de conocimientos, en parte explícitos y en gran medida incorporados a instrumentos e instituciones, que habían probado su importancia (69).

En la acepción que hemos empleado la frase "estado de naturaleza", pedía dar a entender que en tal estado la ley moral está impresa en la conciencia del hombre, sin ofrecerle ninguna duda su interpretación. En la forma en que lo entendían el autor del "Leviatán" y ROUSSEAU en su segunda fase, sin embargo, habría de concluirse que la ley moral le era totalmente desconocida, a menos con la medida de la mentalidad del hombre actual. El sentimiento moral está formado por elementos hereditarios y por elementos adquiridos por cada individuo o contruidos por el mismo, de conformidad con las influencias psíquicas y bio-sociales del medio.

2 - Sentimientos religiosos. En los sentimientos religiosos, como en los morales, se da también la actuación de la voluntad. Para el hombre religioso es fundamental indispensable de la vida de la voluntad la parte de los deberes morales que se refiere a sus relaciones para con -

la divinidad. Ejemplos de tales sentimientos son la veneración, la humildad, la devoción, el agradecimiento, la confianza, la esperanza o el amor hacia el Ser Supremo.

La importancia de la religión es de extraordinaria magnitud para el hombre, tanto desde el punto de vista individual como desde el social. Las religiones tienden a abarcar toda la economía del universo y toda la actividad de los seres (70). Pero no es fácil definir la religión como un cuerpo de pensamiento y doctrina unitarios. GOLDENWEISER sostiene que la experiencia religiosa cae, al menos en tres grupos de actitudes diferentes: a) la base emotiva, derivada de la vibración producida por lo extraordinario o misterioso; b) el aspecto ritualista, que encarna la reacción del hombre frente al estímulo de la vibración emotiva; y c) el aspecto conceptual o doctrinal, que encarna la racionalización que hace el hombre del significado y valor de la emoción religiosa y su conducta subsiguiente en respuesta a esa emoción (71). Las religiones fueron antes --y lo son siempre-- integraciones poderosas de opinión pública. En ciertos períodos históricos han dejado en la sombra o dominado la organización de casi todos los demás tipos de públicos (72). En todo tiempo, y aún en nuestros días en muchos lugares, la religión domina la vida del hombre casi en su totalidad: influye en su carácter, en sus medios de relación; forma su conciencia y hasta regula en cierto modo la demografía de un país. Se ha comprobado, por ejemplo, que el número -



de suicidios es más reducido en los países de mayoría católica que en aquellos en que la población practica otras religiones (73). La religión preparó el terreno en el siglo XVI para el desarrollo de la forma económica de producción conocida con el nombre de "capitalismo", así como ese gran movimiento de unidad europea que fueron las Cruzadas, en los siglos XII y XIII (74). La religión representa uno de los apoyos más eficaces de nuestro proceso de adaptación psicológica a la realidad (75),

Se han ideado varias teorías para explicar los orígenes y naturaleza de esa vibración emotiva de la religión y del sobrenaturalismo a ella ligado. Los primeros etnólogos basaban sus explicaciones en la propiciación de las fuerzas naturales y la reverencia hacia ellas, así como en la creencia de las almas y espíritus personales denominada "animismo". Más tarde se atribuyó el origen de la emoción religiosa a experiencias ligadas con vagas nociones de una fuerza animadora, o "animantismo". DURKHEIM propuso la explicación sociológica de que cuando los pueblos prealfabetos se reúnen en masa para practicar sus ritos y festividades religiosas son emocionados y estimulados en un grado notable, por la sugestibilidad que produce la situación de muchedumbre, y que como no reconocen la fuente real de sus emociones la atribuyen a la intervención de los dioses o espíritus que en aquel momento reciben veneración (76). Mas para nuestro objeto es innecesaria la averiguación de cuál sea el punto de vista más -

elaborado del racionalismo. Aquí nos basta con indicar - que la religión fué siempre un poderoso factor de integración social, más cerca de la conciencia que de la ciencia. En algunas épocas la religión ha sido el elemento dominante y director de la organización social, de modo que afectaba a todos los aspectos de las relaciones y obligaciones fundamentales del hombre. Las creencias religiosas dirigían su higiene, su alimentación, sus valores éticos, las relaciones de reproducción y domésticas, las obligaciones sociales, las opiniones, las actitudes estéticas e, incluso, sus prácticas económicas y políticas. No podía formarse ningún público o asociación que no fuese aceptada por la religión dominante, y la tolerancia de creencias religiosas distintas era imposible - (77). De hecho, muchos pueblos prealfabetos destinan tanto tiempo a ejercicios religiosos relacionados con sus empresas económicas como a las actividades económicas mismas (78). Un ejemplo de la importancia de la religión en ciertas épocas, como indicio psicológico para la dirección de los grupos políticos, ha sido expuesto al estudiar los antecedentes históricos de las técnicas de fomento administrativo en la India, donde la emoción religiosa llena todo el ámbito de la existencia del hombre.

Suele significar un grado especialmente elevado de sentimientos religiosos el período que se describe como la definitiva y total entrega al servicio del Ser Supremo. En tales casos, no se trata propiamente de cono

cimientos nuevos, sino de una más profunda convicción de los mismos. La intensidad del sentimiento religioso se manifiesta de un modo especial en los santos de la religión católica (79), pero no es exclusiva de éstos, sino que se da también en alto grado de vigor en otras religiones, desde las vestales de Roma, en su época de pureza, hasta el shintoísmo.

Digamos, por último, con respecto a la mente, como potencia intelectual, que en ella se señalan diferentes planos y se afirma que en cada uno de ellos actúan diferentes influencias ambientales, aunque tienen acción recíproca. Estos planos son los siguientes:

I - El plano más bajo, donde se originan los anhelos y los impulsos, que son los elementos dinámicos de la mente y los definitivos iniciadores de todo cambio y actividad mentales. A la suma de estos impulsos y anhelos es a lo que los psicoanalistas llamarían el "Id", el "ello", que parece ser sólo una parte de un campo más amplio que podría denominarse "esfera puramente vital" del hombre, en la que se incluyen:

a) Las reacciones reflejas no aprendidas.

b) Las reacciones involuntarias a los estímulos agradables o desagradables, que pueden llamarse "conducta visceral" o "conducta fisiológica"; y

c) Las reacciones automáticas, aprendidas en otro tiempo pero que el recuerdo de su aprendizaje se ha perdido o desvanecido.

En el "Id" o "ello" están los anhelos en su forma más cruda en espera de que les dé forma la influencia de los planos superiores de la mente.

II - Plano intermedio. Es el "ego" o el "yo" de los psicoanalistas, y se encuentra por encima de la esfera vital de los impulsos fundamentales. Es esencialmente un aparato regulador, con dos funciones:

a) Controla el flujo de las emociones para evitar que la energía libidínosa superflua se adelante al primer término de la conciencia; y

b) Somete a prueba la realidad, en el sentido de contrastar si las ideas o imágenes del individuo corresponden a la realidad y si las normas de acción de aquél chocan con sus exigencias.

El "ego" tiene dos partes: una profundamente inmersa en lo inconsciente y otra consciente y racional. Lo que es fundamentalmente inconsciente en el "yo" son los llamados "mecanismos" a través de que opera. A ellos se debe la elaboración de los impulsos en la forma en que funcionarán en la vida cotidiana, en el contacto del sujeto con el mundo. Hay unos diecisiete "mecanismos" de esos, cuya función es la de adaptar los impulsos individuales a la vida social. Preparacionan diferentes alternativas, entre ellas la canalización de la energía superflua; es decir, de la energía que no puede ser empleada en la vida comunitaria. Algunos de los mejor conocidos de esos mecanismos son los de la formación de relaciones, de proyección indi-

vidual, de simbolización y de sublimación.

III - Tercer plano, o plano superior. Corresponde al "super-ego" y al "ego-ideal" de los psicoanalistas, que lo consideran como una parte del "yo" convertida en factor independiente, como consecuencia de su desarrollo y diferenciación. El "super-yo" es en el individuo un factor crítico, un juez estrictamente negativo de sus acciones, mientras que el "yo ideal" es la imagen del sujeto mismo en plena perfección, en comparación a la cual mide sus imperfecciones (80).

B) Examen de la cuestión de los móviles desde un punto de vista colectivo: psicología social.

Hasta ahora nos hemos referido, en general, al hombre considerado individualmente --al hombre de tipo medio-- aunque hayamos hecho referencias a su vida en comunidad; es decir, hemos considerado al hombre, en una especie de trabajo de laboratorio --"in vitro"-- aislado del medio social, como si no tuviera relaciones con sus semejantes, si bien esto, como ya hemos dicho, es una pura abstracción. Según la doctrina de Fichte, el filósofo, el hombre solo es hombre entre los hombres (81). Otros autores han dicho, sin embargo, que una simple consideración es suficiente para mostrar la falsedad de una doctrina --que hace derivar el estado social de la utilidad que cada individuo experimenta en la satisfacción de sus necesidades, y que en lo que concierne al hombre se puede desistír de toda demostración de su sociabilidad (82). No pa

rece haber duda de que la conducta y las opiniones de los individuos aislados pueden ser diferentes de las que ponen de manifiesto cuando aparecen en una colectividad. Se han puesto de manifiesto ciertos caracteres biológicos básicos y la disposición ontogénica y funcional de su organismo, que determinan unas condiciones adecuadas para responder a unos estímulos específicos ante los cuales carece de discrecionalidad, sino a lo sumo un pequeño margen de movimientos en algunos casos. Todo individuo, presionado por tales excitantes, desarrolla inevitablemente un movimiento que acusa el efecto de la acción estimulante, - siempre que ésta adquiera el grado de intensidad mínimo y no rebase ciertos límites superiores. Pero esta figura - aislada del individuo de la especie humana no debe tomarse en un sentido demasiado restringido, porque no es así como se produce, sino inmerso en un medio institucional y cultural. Y por "cultura" entendemos el sistema total de costumbres de una sociedad (83). Por "institución" podemos entender, con ROBERT, según la definición recogida por DUVERGER, que es un conjunto de formas o estructuras fundamentales de organización social, establecidas por la ley o por las costumbres de un grupo humano (84). Las reacciones del individuo están intensamente condicionadas por estos factores sociales, de forma que se sustraen con gran dificultad a los mismos. En muchos aspectos, los individuos son hechura y producto de su cultura y de su sociedad, y bastantes de ellos reciben la influencia de su am-

biente con más intensidad de la que ellos mismos ejercen sobre el medio social que los rodea. Pero el individuo sólo se "socializa" parcialmente. El individuo corriente únicamente está "socializado" con respecto al grupo restringido en el que se desenvuelve, y esto constituye para bastantes de ellos un gran inconveniente, según se observa de modo empírico en muchos campesinos, por ejemplo, que al emigrar a las ciudades encuentran serias dificultades para adaptar su comportamiento a las nuevas condiciones culturales (85). Pero aquí lo que ocurre, en estos casos, no es que el individuo sea refractario totalmente a las presiones del medio en general, sino a las del medio extraño en que se ha visto inmerso de pronto sin una preparación adecuada.

La reacción desencadenada en un individuo por razón de reponer sus energías no se manifiesta de la misma forma en un hombre desarrollado en un medio rural, de educación deficitaria, que en un hombre cultivado que viva normalmente en una gran ciudad, aunque todos los organismos parten de una estructura común (86). Esto se comprueba hasta en los animales inferiores. Los estímulos pueden ser idénticos objetivamente, pero las respuestas son diferentes, porque aquéllos son modificados por las presiones del medio. La civilización —según se ha afirmado— es en gran parte un sistema de sublimaciones y represiones. El hombre no da rienda suelta a sus impulsos combativos, sexuales, gustatorios, de temor y gregarios,

sino que los reprime y estrangula con innumerables controles. Si el hombre siguiera irreflexivamente sus impulsos, sus tendencias, se destruiría el edificio de la cultura — por una "vuelta a la naturaleza" (en el sentido peyorativo que atribuía HOBBS a esta expresión). O tal vez no hubiera salido de ella. Mediante la sublimación —desviación de los impulsos por canales adyacentes y sustitutos, como en las creaciones del arte y en la dedicación a algo útil al servicio de un ideal elevado—, se controlan esos impulsos, ya sean heredados, ya sean modificaciones adquiridas (87). Estos controles se pueden clasificar de la siguiente forma: positivos y negativos, formales e informales y de grupo e institucionales, que vamos a examinar brevemente.

a) Controles positivos: persuasión, sugestión, instrucción y recompensas.

b) Controles negativos: amenazas, órdenes, coacciones y castigos.

c) Controles formales: leyes dictadas por la autoridad política, reglamentos de corporaciones y preceptos de iglesias o entidades religiosas.

d) Controles informales: lo que "todo el mundo sabe", o lo que "todo el mundo hace"; el "qué dirán". Pueden subdividirse a su vez en positivos y negativos:

1) Positivos: aplauso, inclinación de cabeza en señal de aprobación o palmada en la espalda.

2) Negativos: mofas, silbidos, desprecios, hacer el ridículo, descrédito o desprestigio.



e) Controles de grupo: logran la conformidad de un comportamiento o de una línea de conducta por una acción consciente, voluntaria y deliberada por parte, tanto de los que controlan como del controlado.

f) Controles institucionales: son la respuesta inconsciente del individuo al ambiente cultural. La repetición de actos le habilita para producir, con los demás miembros de la colectividad, un orden constituido (88). - La persona realiza formas inconscientes de comportamiento a las que se ha acostumbrado tras larga experiencia en su cultura particular (89).

Los caracteres del segundo grupo de los indicados —los "antropológicos"— son los que determinan la adaptación del individuo humano al medio (considerado éste como conjunto de factores y fuerzas externos a los que responde efectiva o potencialmente un organismo o conjunto de ellos con una conducta específica). Ya, bajo este aspecto, ha de ser considerado el hombre en un marco social, rodeado de un ambiente que determina su forma peculiar de comportarse dentro del conjunto social y que vamos a estudiar, después de exponer algunas ideas elementales a este respecto.

Se entiende por "sociedad" una colectividad organizada de personas que viven simultáneamente en un mismo territorio, cooperan en grupos para satisfacer sus necesidades colectivas básicas, adoptan una cultura común y funcionan como una unidad social distinta (90). También ha sido definida la sociedad como relación entre personas físi-

cas cuando la actitud en la acción se inspira en una compensación de intereses por motivos racionales, de fines - o de valores, o en una unión de intereses con igual motivación (91). La sociedad —como unidad comunitaria de convivencia de hecho— influye en la parte consciente de la mente —el "ego", o el "yo" de los psicoanalistas, a que hemos aludido en páginas anteriores—, en las cuatro formas siguientes (92):

a) Mediante el método de la adaptación inteligente por parte del individuo, que es la forma más natural y genuína.

b) Mediante el aprendizaje, que no se identifica con la influencia indicada en el apartado anterior, ya que el aprendizaje no es puramente intelectual, pues se vincula a los intereses instintivos y emocionales del sujeto.

c) Mediante la educación deliberada, a la que pertenecen la reeducación y la posteducación; y

d) Mediante el psicoanálisis.

"Grupo social" es una pluralidad de personas con relaciones recíprocas. En el grupo las personas mantienen vínculos entre sí y una normal y constante interacción mutua. Los grupos sociales se dividen en primarios (formados por la familia próxima y por las personas que tienen entre sí relaciones estrechas por motivos religiosos, económicos, deportivos o laborales) y secundarios, constituidos por la familia en sentido amplio y por las personas que, por motivos como los aludidos, tienen entre sí relaciones más débi-

les.

"Categoría social" es una pluralidad de personas que se consideran una unidad por el hecho de ser análogas en uno o más aspectos, como por ejemplo la clase trabajadora, los aficionados a la natación, o los habitantes de los suburbios.

"Conglomerado social" es una reunión o pluralidad de personas que se hallan en proximidad física, pero sin comunicación recíproca: multitud pacífica, un auditorio, los conglomerados residenciales.

"Grupo de presión" —"pressure group"— es una colectividad organizada de personas que tratan de fomentar su propio interés especial, dentro de la sociedad total en que viven.

"Status" es el puesto o situación que un individuo ocupa en la sociedad a que pertenece (93).

"Comunidad" se llama a la relación social en que la actitud en la acción se inspira en el sentimiento subjetivo de los partícipes de constituir un todo (94).

Otro elemento importante, y al que hacemos en el presente trabajo referencia frecuente, es el medio, al que también hemos aludido en páginas anteriores y ofrecido un concepto del mismo.

El estudio del medio —o conjunto de controles— es de una extraordinaria complejidad e interés para averiguar y comprender el comportamiento del individuo y de la sociedad. El nombre parece referirse a un conjunto difuso

de circunstancias de escasa significación en la conducta humana. Sin embargo, tiene tal importancia que si se prescindiera del medio sería difícil o tal vez imposible comprender a los seres humanos. El hombre se halla tan vinculado al medio como a las demandas de su propia naturaleza; el medio es el que lo localiza y lo define y no puede olvidarse este conjunto de factores en ningún estudio de psicología social (95). El medio no funciona como un todo o como una unidad en la conducta de los organismos vivos. Su unidad es más conceptual que objetiva. Jamás dos personas se hallan exactamente bajo los mismos controles del medio. Aun cuando vivan en una misma calle o en el seno de una misma familia, lo más probable es que se hallen sometidos a tipos muy diferentes de presión, porque los factores subjetivos los separan en categorías distintas (96). Ser hombre quiere decir ser individuo único, diferente de todos los demás, incanjeable, intransferible, singular, irreductible a cualquier otro. Pero como la persona humana es capaz de entender su propia vida puede entender también la ajena. La sociología sólo es posible en razón a que existe una lógica de lo humano (97), aunque en este dominio sólo pueden construirse "promedios" y "tipos-promedio" (98), porque a pesar de la influencia ambiental y de la lógica de lo humano, la personalidad social no es siempre el reflejo perfecto de la cultura y de la sociedad en que se ha desarrollado y es físicamente imposible para dos individuos, según hemos indicado en otro lugar, aunque sean gemelos, -

tener exactamente las mismas experiencias, con las mismas personas, al mismo tiempo y en la misma situación, así como responder de la misma manera. No hay pareja o agrupación de individuos que pueda ser siempre idéntica, ni es posible, por ello, predecir siempre su comportamiento social con exactitud. Cada persona, conforme hemos dicho - igualmente, es única y social; se puede conocer de ella - lo que es social, común, compartido con los demás, pero - no lo único, lo personal o peculiar del individuo (99) - que, por otra parte, carecería de interés sociológico. Lo que se puede afirmar es que si en dos individuos concu- - rrieran exactamente iguales circunstancias, responderían también exactamente ante el mismo excitante. En realidad, como dice HAYEK, nos comprendemos mutuamente, convivimos y somos capaces de actuar con éxito para llevar a cabo - nuestros planes, porque la mayoría de las veces, determina- dos por un sustrato psicológico y unas presiones ambiente- les semejantes, los miembros de la organización cultural a la que pertenecemos se conforman con los inconscientes pa- trones de conducta que muestran una regularidad en sus ma- nifestaciones, no basadas en mandatos coactivos ni, a me- nudo, en adhesiones conscientes a reglas conocidas, sino - en hábitos y tradiciones firmemente establecidos. La obser- vancia general de estas convenciones tácitas es una condi- ción necesaria para el orden del mundo en que vivimos y pa- ra que los individuos puedan encontrar su propio camino, - aunque desconozcan su significado y ni siquiera tengan con

ciencia clara de su existencia. En algunos casos, cuando las convenciones o normas no sean observadas con la frecuencia que sea suficiente para que la sociedad funcione con normalidad, es necesario asegurar una uniformidad en los comportamientos mediante la coacción, si bien ésta se evita, generalmente, porque existe un alto grado de conformidad voluntaria (100).

El concepto general de medio --estrechamente ligado en su acepción técnica al de los controles a que hemos tenido ocasión de aludir en otro lugar del presente trabajo-- es antiguo, pero el análisis de los factores que actúan o concurren en la producción de conductas específicas humanas es, hasta cierto punto, reciente, y la razón está en que la conexión entre el medio y la conducta del individuo, provocada o determinada por aquél, --no es en modo alguno evidente, salvo en casos excepcionales. Se han ocupado del estudio del medio, en alguna forma, ARISTOTELES, ARRIAN, BODIN, MONTESQUIEU, BUCKLE, RATZEL, HUNTINGTON (con una curiosa teoría para explicar la transformación de las prestigiosas civilizaciones del Asia central y sudoccidental en las subdesarrolladas actuales, basadas en el cambio climatológico), UEXKÜLL y otros (101). Algunos tipos de medios, como los psicoesociales, fueron tenidos en cuenta ya por los sofistas y otros filósofos presocráticos o contemporáneos de SOCRATES. Pero fué a finales del siglo XIX cuando se tomó verdaderamente en consideración el medio, como determinante en --

gran medida de la conducta individual y social, por --  
BAGEHOT, TARDE, ROSS, entre otros varios; se ha llegado  
a decir que el problema básico de toda especie viviente  
es el de la adaptación al medio que le rodea, y que las  
especies extinguidas son las que fracasaron en la solu-  
ción de aquel problema (102). BERNARD --a quien seguimos  
generalmente en estos datos-- ofrece una clasificación --  
muy completa de los medios ambientales (103), que nese --  
tros resumiremos aquí para no hacerla demasiado extensa:

I - Medios naturales: sin intervención humana.

A) Inorgánicos:

a) Fuerzas y condiciones cósmicas, geográficas  
y topográficas.

b) Clima.

c) Formas y procesos físico-geográficos.

d) Suelo.

e) Minerales.

f) Fuentes de energía.

g) Procesos mecánicos naturales, como la combus-  
tión, la radiación, la gravedad, la presión,  
etc.

B) Orgánicos: fauna y flora naturales, desde --  
los micro-organismos hasta los procesos bio-  
lógicos en general.

II - Culturales: resultan de la transformación  
de los materiales y fuerzas del medio na-  
tural cuando el hombre trata de hacer una  
adaptación ambiental para sobrevivir. Se --

distinguen las siguientes variedades:

A) Físico-culturales: utensilios en general, comprendidas desde las herramientas hasta las casas y las ciudades.

B) Bio-culturales, subdivididos en dos clases:

a) No humanos: plantas cultivadas y animales domesticados.

b) Humanos: hombres empleados en servicios de todo orden.

C) Psíquico-culturales o simbólicos: lenguaje en general, arte, literatura y actos externos continuados, o conducta consuetudinaria.

D) Culturales de control derivado compuesto. Se forman siempre con elementos de los tres tipos de medios - A), B), y C), de este grupo II, de los cuales se derivan, y pueden ser:

a) Institucionales y no institucionales:

1) Institucionales: familia, Estado, Iglesia, escuela, los negocios, la moral, las prácticas estéticas, literarias, artísticas, deportivas, etc. Tienen persistencia y continuidad.

2) No institucionales: modas, caprichos, manías colectivas, convenciones, rumores, etc. Les falta la persistencia y la continuidad estructural que caracteriza a los medios institucionales.

b) Medios de control derivados, generales y especiales:



1) Generales: son aquellos que se aplican a un gran número de pueblos y a actividades organizadas de diverso tipo: religiosas, políticas, profesionales y otras.

2) Especiales: son las que se aplican a grupos menores y más individualizados, como a los irlandeses, a los suecos, a los urbanos, a los rurales, a los individuos del género masculino o femenino, a los revolucionarios o a los conservadores, a los cultos o a los incultos. No siempre es fácil distinguir los medios de control derivado no institucionales generales de los especiales.

Los medios naturales (grupo I de la clasificación tomada de BERNARD) no son los más influyentes en la formación de la conducta, pues no se ha acreditado de modo satisfactorio la existencia real de un determinismo cosmológico, ni de ningún otro, a menos que se niegue totalmente el valor y aun la misma realidad de la libertad humana. El determinismo no es concebido hoy como a finales del siglo XIX. - Toma, cada vez más, un sentido estadístico. No se afirma rotundamente que un elemento dado entraña necesariamente la aparición de otro con el que tiene relaciones, sino que la probabilidad de que aparezca es de tal o cual orden (104). - Por ello, no cabe despreciar totalmente la importancia que el medio físico tiene en la elaboración del carácter de los individuos. Los factores físicos afectan a la conducta, tanto individual como social, DURKHEIM ofrece una estadística de suicidios en relación con la latitud, y señala el hecho - de que entre los treinta y seis y los cuarenta y tres grados

la proporción de suicidios por cada millón de habitantes es de veintiuno con diez centésimas; aumenta a cuarenta y tres con treinta centésimas entre los cuarenta y tres y los cincuenta grados, y llega a la cantidad máxima de ciento sesenta y dos y medio, entre los cincuenta y los cincuenta y cinco grados. A partir de esta latitud empieza a disminuir (105). Pueden influir, desde luego, muchos otros factores (106).

El determinismo de uno o varios factores han sido objeto de estudio bastante cuidadoso. El etnólogo hamburgués L. PASSARGE describe el influjo ejercido por los marcos geográficos en la formación del cuerpo y del carácter. También HENRI BEER, en su obra "La Synthèse en Histoire. Essai critique et théorétique", Paris, 1911, - página 88 y siguientes, admite este punto de vista y hace notar que BODIN y MONTESQUIEU ya habían advertido la conexión entre el carácter de un pueblo y el ambiente geográfico, y que los modernos geógrafos franceses, con el impulso de VIDAL DE LA BLACHE, entre ellos ANATOLE LEROY-BEALIEU y JULES LEGRAS, tratan de promover esta investigación. Psicólogos como WUNDT y HELLPACH, es historiadores como LAMPRECHT, BREYSIG, COMMACHER y CRAMER, son de igual opinión (107). Se dirá, asimismo, que las condiciones ambientales --materiales e ideales-- determinan las aspiraciones y los motivos de los individuos, sus reacciones personales, e influyen en los principios que sirven de guía para su conducta (108).

Otros investigadores, como RATZEL, METCHNIKOFF, E. HUNTINGTON, E. DEXTER, H. MOORE, R. DE WARD, W. JEVONS y varios más se han distinguido en estos estudios dirigidos a demostrar que el medio físico se impone al hombre - de un modo acusado (109). Las condiciones geográficas, el clima, el suelo y todos los factores cósmicos, inducen al hombre a decidirse, a obrar en un sentido y no en otro, a empeñarse en empresas de realización costosa o a permanecer en la ociosidad. Los esquimales se hanen prisioneros del clima boreal y han de amoldar su existencia hasta en el menor detalle a las exigencias imperiosas de su "habitat" (110). La actitud de los hombres que tienen por escenario comarcas fértiles, de clima suave, es diferente, en general, de la que adoptan quienes desenvuelven su existencia en zonas donde abundan las dificultades. Las civilizaciones se originan en los contornos extraordinariamente difíciles y no en los extraordinariamente fáciles. La civilización andina no nació en la comarca de Valparaíso, de abundantes lluvias y de clima benigno, sino en el sector norte de la costa peruana, donde el hombre tuvo que luchar constantemente contra el desierto y regar sus campos. La civilización maya surgió en la península del Yucatán y en la meseta mejicana. En las dificultades del área egea --región desnuda, estéril, rocosa, montañosa-- brotaron sucesivamente las culturas minoica y helénica (111).-- Incluso el "habitat" hostil favorece el desarrollo económico. En Norteamérica, por ejemplo, Connecticut, con un sue-

lo rocoso y posibilidades económicas muy limitadas, ha si do rico desde hace mucho tiempo. En cambio, West Virginia, con recursos muy abundantes, ha sido siempre pobre (112).- Del determinismo se ha dicho con cierta oscuridad que es la integración de los hechos particulares en uno de los múltiples "cadres" reales o universos concretos que permanecen siempre contingentes. Estos hechos se explican en función de la comprensión del cuadro y su desenvolvimiento en una o varias temporalidades esencialmente múltiples y jamás uniformes (113).

La diversidad de elementos que constituyen lo - que se conoce con el nombre de "medio" en el ámbito de la psicología social, no actúa, según se ha indicado, simultáneamente sobre el individuo ni con iguales resultados para todos los sujetos. Un mismo hecho tiene las realidades más diversas inserto en vidas humanas diferentes (114).- Sin embargo, no puede dudarse de que, según hemos repetido, dan, en conjunto, una cierta uniformidad a la conducta de los individuos integrados en el amplio marco de una sociedad, pues aunque los factores biológicos elaboran - una forma especial de interpretación de los estímulos del medio, las variaciones de reacción en los individuos pertenecientes a ciertos grupos homogéneos se mueven dentro de unos determinados límites, en razón de la lógica de lo humano y a que las respuestas, como sabemos, generalizan los estímulos semejantes a otros que produjerán respuestas standardizadas.

No debemos intentar aquí, ni menos realizar, un análisis del influjo que sobre la conducta del hombre-pro medio ejerce cada uno de los factores de la clasificación de los medios que hemos expuesto, a pesar de que sería de utilidad para demostrar que el fomento descansa sobre una base psicológica, porque este trabajo tiene un límite espacial reducido y porque, además, dicho análisis sería difícil de llevar a cabo en razón del obstáculo que supone el hecho ya apuntado de que muchos de los elementos de la clasificación ofrecida pueden confundirse entre sí, mientras que otros producen respuestas diferentes en individuos que, por sus características generales, pudieran -- ser considerados como semejantes. Ahora bien, hay algunos factores del grupo II de la clasificación de influencia -- tan acusada en la conducta colectiva que pueden relevar -- nos del trabajo de examinarlos todos. Por ejemplo, los -- elementos del subgrupo D) --medios de control derivado -- compuesto, tanto institucionales como no institucionales-- dirigen de tal forma la conducta humana que alguno de -- ellos, como la religión, ha hecho decir a GARCIA MORENTE (con respecto a nuestro país) que el catolicismo es una -- dimensión del español (115); es decir, que la religión católica, según el citado pensador, es la que proporciona -- el enlace como unidad al conjunto de características de -- todo orden que producen el tipo humano español, diferente de todos los demás.

El medio, en general, ejerce un influjo imper --

tante en la conducta humana. El medio social, como ya hemos dicho, nos define. Nacemos en una sociedad cuyo proceso de evolución determina nuestra herencia, parte de la cual llega, con el tiempo, a convertirse en nuestro propio equipo mental interno --y no únicamente en una simple exteriorización-- que rige nuestra conducta. La herencia social, en continua transformación a causa de nuestras experiencias en la vida de relación, hace surgir nuestra personalidad y la gobierna (116). La estructura de una personalidad bien integrada corresponde a las fuerzas condicionadoras de la sociedad en que vive y a la personalidad ideal a la que trata de conformarse el individuo (117). La jerarquía de las pautas de comportamiento, desde las normas estrictas hasta los meros usos, se establece según los criterios de conformidad, de valor y de presión. El control social coacciona a los individuos para que se acomoden a las pautas, papeles, relaciones e instituciones que sean considerados importantes dentro de una determinada cultura (118).

Los medios de control cultural no institucionales tienen también, aunque no con carácter persistente de ordinario, un efecto muy visible, particularmente en aquellos sectores de la sociedad de escaso nivel cultural. El niño, al nacer, está desprovisto de la facultad de discurrir --"nous naissons stupides"-- (119), y a medida que desarrolla su personalidad, en ambientes de penuria cultural, adopta las aptitudes de su grupo y con ellas y la influencia de la presión ambiental, elabora una ideología - - - - -

--"Weltanschauung"--, como modo de concebir el mundo (120), que es en parte propia, única, y en parte parecida o semejante a la de los demás componentes del grupo social en -- que se halla inserto. La comunicación, directa o indirecta, con ellos le hará corregir detalles y él influirá, a su vez en la conducta de los demás, hasta formarse, de modo insensible aunque no integral, una especie de conducta colectiva (121).

Cualquier sociedad está constituida, en un porcentaje muy considerable, por individuos de escasa talla intelectual. Sobre ellos inciden con positivo efecto, los medios de control no institucionales, significadamente las modas y los caprichos y manías colectivas. Cada sector cultural del público tiene su indumentaria, sus refranes, su lenguaje, sus espectáculos, sus vicios, sus ideas. Cada grupo responde a la llamada de su naturaleza animal y del medio de una manera semejante para la mayoría de sus componentes. Por encima de cada pueblo está suspendido un índice de valores (122). Si algún individuo se aparta visiblemente de la línea general de conducta, recogida en el clima dominante, se le ridiculiza y se le excluye, por los procedimientos que hemos tenido ocasión de señalar en páginas anteriores, en razón a la inmovilidad mental, a la llamada "sabiduría convencional" (123) y a la incapacidad -- creada de realizar una crítica objetiva. Lo que en una fórmula sintetizadora se conoce con el nombre de "pueblo" o "estado llano", según una terminología clásica, está cons-

tituido por individuos que no resisten a la llamada de las modas y de los chismes colectivos, porque carecen de la se lidez intelectual indispensable para pensar por su cuenta con un mínimo de rigor. Este hecho parece contradecir o ne gar la inmovilidad mental a que hemos aludido. Pero no es así, sino que la afirma. Hay una movilidad superficial solamente. En la formación de las reacciones de estos individuos son los sentidos periféricos los de más acusada interven ción. A medida que el individuo y la sociedad se alejan de este estadio inicial de civilización sus inclinaciones se transforman, aunque lentamente, y se detienen con menos insistencia en la superficie de las cosas. En épocas como la presente, en la que las ideas tienen grandes oportunidades de difundirse sin que sea fácil detenerlas con barre - ras religiosas, clasistas o nacionalistas, muchas prácti - cas e instituciones tienden espontáneamente a universali - zarse. Pero sin gran arraigo. Este fenómeno es más acusado que en las demás, en las comunidades dotadas de una fuerte cohesión, tales como sectas religiosas, partidos políticos o profesiones, en las que la actividad coordinada crea ne - cesidades, vínculos, tendencias, aspiraciones o anhelos - que son comunes a todos los individuos del grupo.

La masa amorfa —que es ese conjunto multitudinario sin una organización específica, o "pueblo", a que nos hemos referido— es fácilmente impresionable. Es suficien - te con la indicación de cualquier individuo dotado de vir - tudes o habilidades de líder o, incluso, de cualquier atreu



vido aventurero, para ponerla en movimiento en la dirección que convenga a los intereses de estos improvisados dirigentes, a condición de que las consignas no sean muy claras, ni los resultados de su cumplimiento muy útiles. Un razonamiento en el que la entraña del proyecto se muestre con absoluta claridad no sería, probablemente, bien acogida. LE BON --en su obra "Psicología de las multitudes", comentada por FREUD-- ha señalado los caracteres del conjunto denominado "masa". Destaca la falta de independencia e iniciativa de los individuos, la identidad de sus reacciones con respecto a las de los demás, su descenso, en fin, a la categoría de unidad integrante de la multitud, aparte de la disminución de la actividad intelectual, la afectividad exenta de todo freno, la incapacidad de moderarse y retenerse, la tendencia a rebasar todo límite en la manifestación de los afectos. Son grupos caóticos, inestables, desordenados, susceptibles de ser impulsados emocionalmente a muchas acciones sorprendentes (124). Todo esto representa una regresión de la actividad psíquica a una fase anterior, en la que no extrañamos encontrar al salvaje o a los niños. Tal regresión caracteriza especialmente a las masas ordinarias, mientras que en las multitudes más organizadas pueden quedar considerablemente atenuados estos caracteres regresivos. Experimentamos así la impresión de hallarnos ante una situación en la que el sentimiento individual y el acto intelectual personal son demasiado débiles para afirmarse por sí solos, sin el apo-

yo de manifestaciones afectivas e intelectuales análogas de los demás individuos. La reflexión de las gentes se limita a reparar en las pequeñas diferencias de cualquier orden que puedan darse entre ellos, pero sin plantearse el problema de si están o no justificadas las críticas que se deriven de tal observación, pues el "desideratum" de que el vecino nos imite --porque creemos estar en posesión de la única verdad-- impide reparar en la indigencia y en la estrechez de horizontes que supone el propósito, inconsciente sin duda, de aniquilar al yo, pero no porque haya de evaporarse en el infinito, sino por encerrarse en lo limitado, por convertirse en una cifra más, en el absurdo de la repetición de un cero eterno (125). Esto nos recuerda los numerosos fenómenos de dependencia en la sociedad normal, la escasez de originalidad y el poco valor personal de ella, y hasta qué punto se halla dominado el individuo por las influencias de un alma colectiva, tales como las propiedades raciales, los prejuicios de clase o la opinión pública (126). Los ejemplos que podrían aducirse son muy abundantes con respecto a la impresionabilidad de las multitudes escasamente formadas intelectualmente. Hay espectáculos de escasa calidad, estilos arquitectónicos absurdos, canciones ridículas, ideas políticas o sociales oscuras, modas carentes de atractivos y muchas otras manifestaciones culturales que inexplicablemente, "prima facie", obtienen el apoyo y la adhesión de públicos extensos. Y, por la misma razón, aunque parezca para-

dójico, fracasan las campañas educativas, moralizadoras o de caridad, en razón a que predominan los estereotipos, - que son prejuicios falsos, en contra de lo que sucede con las categorías, que son juicios verdaderos basados en hechos. Un estereotipo expresado es siempre una afirmación falsa, que indica necesariamente una inclinación favorable o desfavorable con respecto a algo. La tendencia al estereotipo se desenvuelve siempre en dos direcciones: - por generalización (aplicar lo que se conoce de una persona a todas las demás que pertenezcan a la misma clase), y por especificación, que es el proceso contrario del que acabamos de exponer (aplicar a una persona particular el estereotipo formado de toda la clase a que pertenece) - - (127).

Todo el mundo debiera comprender que, si no disminuye la inspiración científica, al triplicar o decuplicar los laboratorios se multiplicarán automáticamente las riquezas, las comodidades, la salud y el bienestar. Sin embargo, la comunidad --más bien la masa-- no ha dado muestras en ningún momento de pedirse el menor sacrificio económico, ni aun la menor atención para lograr el progreso de las ciencias. Lejos de ello, el hombre que se dedica al cultivo de aquéllas se ha convertido en un paria social, al que nadie le hace caso (128). Pero lo sorprendente sería que la masa, que ciertamente está incapacitada para valorar estas ventajas, prestara su colaboración para conseguirlas. Aparte de esto parece demostrado que el

hombre posee una extraña disposición para aceptar las - - ideas y las cosas que no comprende, con tal de que le impresionen de alguna forma, y para rechazar aquellas otras que le son perfectamente asequibles intelectualmente y - que si no lo son es porque se cierra a ellas, tanto quizá por pura comodidad, como por ignorar sus méritos.

La gran masa de la población acepta las modas y las costumbres renovadoras de cualquier orden en un plano superficial, y se muestra indiferente y aun opuesto ante la proposición de acciones nobles, excepto cuando es impulsado por una gran corriente de opinión o materializada en comportamientos concretos, pero siempre que no dure mucho tiempo. La adopción de las modas o de las prácticas nuevas obedece a una tendencia a la emulación pecuniaria y al atractivo de la aventura por terrenos, cualquiera - que sean, desconocidos. Una de las manifestaciones de la emulación pecuniaria es la posibilidad, buscada con afán por el hombre común, y, particularmente por el hombre-masa, de destacarse de los demás individuos que componen un determinado círculo, aunque con ello no se consiga otra cosa que sumergirse en las costumbres de otros individuos o de otros grupos. Al adherirse a las innovaciones el hombre-masa cree manifestar, o bien le avanzado de su criterio, o bien la robustez de su economía, mientras que los ejercicios piadosos, morales o educativos, aparte de ser de ejecución costosa y molesta, le infunden el temor de - hacerle aparecer como débil o tímido ante la considera- -

ción de los demás. Sólo una educación cuidada o una posición de preeminencia dentro del grupo puede justificar demostraciones de este orden.

Masa, en el sentido que aquí la empleamos, se contrapone, naturalmente, a individuo; e individuo-masa u hombre-masa no es más que una expresión convencional utilizada, entre otros, por ORTEGA, para significar que el individuo no se produce como tal, sino, aun cuando se halle solo, como si formara parte de una multitud desorganizada en la que, como se sabe, hay una inhibición de la función intelectual y una intensificación de la afectividad (129). - Pero es de notar que la expresión "hombre-masa", o "sociedad de masas", tiene varias acepciones según los puntos de vista doctrinales:

a) Masa como número indiferenciado, según HERBERT y BLUMER. Llegar a formar parte de la masa equivale a divorciarse o "alienarse" de sí mismo.

b) Masa como valoración de los incompetentes. Masa no designa un grupo de personas, sino la baja calidad de la civilización moderna, resultante de la pérdida en ella de una posición dominante por parte de los "caballeros", - que en otras épocas constituían la "elite" preponderante. - Es el ataque del humanista contra lo vulgar y el punto de vista de ORTEGA.

c) Masa como sociedad mecanizada. Es el punto de vista de JUENGER. La sociedad se ha transformado en un "aparato". La maquinaria imprime su estilo en el hombre y hace

la vida matemática y precisa. La existencia asume un carácter ficticio: el casco de acero y la careta del soldador simbolizan la desaparición del individuo dentro de su función técnica.

d) Masa como sociedad burocratizada. Es el criterio a este respecto de KARL MANNHEIM, SIMMEL y MAX WEBER, entre otros. MANNHEIM entiende ("Man and Society in an Age of Reconstruction". Londres, 1940, página 53), que la moderna organización en gran escala, orientada exclusivamente hacia la eficiencia, crea unas jerarquías que concentran todas las decisiones en la cumbre. Incluso los acuerdos de orden técnico son apartados del nivel de la fábrica y encomendados a cuerpos especializados que no tienen un contacto directo con el trabajo. Como lo que preocupa es la eficiencia y no las satisfacciones humanas, las soluciones de los problemas se orientan hacia aquel único valor. Se sustituye la "racionalidad sustancial" por la "racionalidad funcional".

e) Masa como muchedumbre. EMIL LEDERER y HANNAH ARENDT la identifican con la eliminación de diferencias, uniformidad, carencia de objeto, alienación y fracaso en la integración (130).

Cualquiera de estas acepciones puede servirnos aquí, si bien la que más precisa el carácter irreflexivo e impresionable de las multitudes desorganizadas como elementos típicamente representativos de un estilo de sociedad nuevo nacido con la revolución industrial y el maquinismo

sea la esbozada por ORTEGA. Se trata de individuos o de conjuntos de ellos de los que los sujetos hábiles y sin escrúpulos sacan excelente partido, como, por ejemplo, - en los casos de vendedores o fabricantes de ciertos artículos práctico-suntuarios, o de organizadores de deportes o de espectáculos de cualquier clase. El "folklore", que era, en gran medida, la lenta adaptación plebeya de patrones culturales creados por las clases elevadas de siglos anteriores, y que, por ello, tenía un - - cierto valor educativo, constituía un proceso de aclimatación cultural en que las capas inferiores de la sociedad asimilaban la sustancia y las formas de expresión - de las superiores, aunque en la actualidad el "folklore" sea difundido artificialmente por la organización de la industria de los espectáculos, con una merma de su calidad, aunque con bastante buenos resultados económicos - (131). Pero el "folklore", o sistema de costumbres en desuso, se reconocía como tal, se identificaba enseguida. Actualmente, sin embargo, el folklore y las prácticas de presente aparecen mezcladas, confundidas, y difícilmente separables. La masa, el "hombre-masa", no hace ninguna clase de distinciones culturales ni institucionales. Sin embargo, y a pesar de las lamentaciones a este respecto que se escuchan, no hay ningún motivo serio, para quien haya estudiado el fenómeno con algún detenimiento, de alarma. El hombre-masa no se produce de un modo extraño, como parecía entender ORTEGA. Se produ

ce de la única forma que le es posible, dados sus antecedentes y sus circunstancias. El hombre-masa típico es de nuestros días o de un pasado muy cercano. La Edad Media - no facilitaba su nacimiento ni su desarrollo. Pudo nacer, y nació, en Roma, pero ya cuando Roma estaba meribunda. - Y desapareció con ella. El hombre-masa, repetición multiplicada de otros, escasísimamente dotado desde el punto - de vista cultural, usufructuario de un cierto bienestar - que llega a él aun a pesar de su modesto esfuerzo, titular de unos derechos políticos, civiles y sociales que no hizo el menor sacrificio por crear ni por mantener, no - puede comportarse de otro modo. No hay que lamentarse, porque, aparte de que es totalmente inútil, se trata de la - consecuencia natural de un conjunto de factores que ya hemos apuntado. Lo importante, lo verdaderamente necesario, es tratar de reformar al hombre-masa; es decir, tratar de que desaparezca como tal y que cada componente de la comunidad sea consciente de su importancia y de sus obligaciones para consigo mismo y para con la colectividad a que - pertenece. El hombre-masa es un instrumento incontrolado - de las presiones ambientales. Se deja llevar por las modas y por las corrientes de cualquier clase que aparezcan en - su horizonte. La indumentaria, por ejemplo, se ha hecho - uniforme, tanto la de los hombres como la de las mujeres, - dentro de sus campos respectivos y de determinados límites con especialidades poco importantes para cada una de las - clases que constituyen los distintos grupos humanos homogéneos. El hombre o la mujer corrientes no se percatan de -



que ellos no visten como desean, sino como les mandan los vendedores y fabricantes de artículos del ramo. Solamente algunos individuos que carecen de respeto hacia la opinión pública, sujetos de "conducta desviada" (132), se atreven a rebelarse contra los dictámenes de los creadores o dirigentes de "la moda" y, generalmente, lo hacen con la finalidad encubierta de llamar la atención sobre sus personas. Pero este comportamiento "desviado" se produce con dificultad porque la fuerte presión del medio lo dificulta. Son "conductas desviadas" aquellas que difieren de las que había que esperar de acuerdo con la "situación de clase" que le viene dada al individuo, en principio, por la posición que ocupa (133). Hay algunos deportes e espectáculos que gozan abundantemente del favor de las gentes, mientras que otros, con valores intrínsecos aparentemente semejantes a los de aquéllos, se desenvuelven con notoria dificultad. Objetivamente, en el fútbol, el rugby, el baloncesto o el balonmano no se advierten grandes diferencias de calidad. Y, sin embargo, los tres últimos son deportes minoritarios, hacia los que el "público" muestra una indiferencia que contrasta con la "afición" que manifiesta hacia el fútbol. ¿Por qué? ¿Acaso porque ese público ha descubierto valores en este último tipo de deporte o de espectáculo de jerarquía superior al que poseen las demás prácticas deportivas? No es probable que sea esta la razón. Tal vez pudiera explicarse mejor si se considera que, al haber sido vislumbradas por alguien las posibilidades económicas del fútbol, como único deporte -

practicado en realidad inicialmente, se montó un importante aparato propagandístico, seguido de la construcción de escenarios con gran capacidad. Una vez puesto en marcha, bastaba con procurar mantener vivo el interés. Pero ¿qué sucedería si dejaran de publicarse los periódicos deportivos y desapareciera toda clase de publicidad?. Es presumible que la "afición" se debilitaría hasta extremos que harían difícil la supervivencia de estas demostraciones gimnástico-deportivas que atraen actualmente, aunque con intensidad disminuida, la atención de grandes masas de espectadores o de seguidores, tal vez porque ninguna de ellas tiene en sí misma valores suficientes para sobrevivir tan solo con el calor que el público pueda darles desinteresadamente.

Con respecto a nuestra "fiesta brava", tal vez pudiera hacerse un diagnóstico parecido. Como razones para entenderlo así, cabría señalar las de que el "espectáculo" aprovechable queda reducido a cinco minutos por número, -- cuando sale bien; que se corre el riesgo de presenciar hasta diez festivales en que, unas veces por las condiciones meteorológicas, otras por los ejecutantes, otras por el ganado, y otras por todos o varios de estos factores combinados, el espectáculo se malogra. Pero no serán suficientes estos argumentos para persuadir al "aficionado". Al público --ya se ha dicho-- no le interesan los razonamientos; es más: huye de ellos. El lugar privilegiado, dentro del campo económico, que ocupan los dirigentes de esta forma de entre

tenimiento, con medios poderosos de difusión y publicidad a su alcance, es muy posible que sea suficiente para explicar la subsistencia de un espectáculo que no responde a las necesidades de la vida de nuestros días ni está a la altura de sus verdaderas exigencias. Pero nos puede servir de ejemplo para poner de manifiesto que el "público" se deja conducir con gran facilidad, siempre que no trate de llevarse por medio de razonamientos o, al menos, por medio de razonamientos que se opongan a lo que se halla llamado "sabiduría convencional" (134). No hay duda, por ejemplo, de que la religión católica tiene fundamentos muy sólidos y de que, por el contrario, el espiritismo carece de ellos. Sin embargo, es sabido que con el mismo esfuerzo de predicación se consiguen, por lo menos, dos veces más adeptos para el segundo que para la primera, hasta desarrollarse la clientela del espiritismo con una extraordinaria rapidez (135). El evangelizador profesional --se ha dicho-- no invita a su auditorio a que argumente acerca de la cuestión de la conveniencia en hacerse de su religión o secta. Por el contrario, está tan deseoso como el vendedor o como el agente de la compañía de seguros de evitar el análisis intelectual. Emplea todas las artes de la sugestión y recurre a las emociones que impiden al oyente ver los otros aspectos del asunto para influir en aquél con el fin de que admita la cuestión en la forma en que ha sido presentada por el orador (136). En el campo de la política, la tesis soroliana vie

ne a sostener lo mismo: la razón no es políticamente eficaz o buena desde el punto de vista moral; tiene mucha mayor eficacia el mito, la idea gloriosa, que es capaz de mover los resortes vitales más entrañables (137). Se dirá -- que los hombres se dejan matar por un ídolo (138).

Ciertas formas de conducta o prácticas standardizadas, a pesar de su falta de fundamentación, llegan a adquirir en la conciencia popular gran consistencia, e incluso rigidez para algunos grupos. La boda o el bautismo católicos, por ejemplo, llevaron consigo desde el principio un cierto ceremonial, pero en torno a ellos apareció la costumbre de añadir a aquel ceremonial originario otros detalles que han llegado a complicar el acto religioso primario con abundantes prácticas ajenas a su esencia, hasta el punto de crearse una especie de ritual adyacente, casi esencial, al que las gentes --el "pueblo" y hasta personas más selectas y formadas-- no se atreven a sustraerse, bien porque acepten y aprueben tales prácticas, o porque traten de evitar las consecuencias --los reproches sociales-- de lo que podría calificarse, si las rechazaran, de conductas desviadas. Se ha observado que el gobierno más general y primitivo es el de las observancias ceremoniales (139). Trajes, adornos, fiestas, frases preparadas, acompañan tan naturalmente a estos actos, que el no realizarlos de este modo puede ser un motivo de censura. Ciertas festividades religiosas, tales como las de Navidad o Epifanía, tuvieron una significación conmemorativa y ese es su fundamento, pe

ro se han convertido en nuestra sociedad actual en un espectáculo popular que origina serios problemas a la economía doméstica del hombre corriente y un magnífico aumento patrimonial para los comerciantes. Aquí, lo fundamental --que era la conmemoración de una efemérides religiosa-- quedó un poco oscurecido y subió a la superficie del acto lo accidental. Si esto se hubiera planeado racionalmente desde el principio, probablemente no hubiera tenido éxito; sin embargo, carente de una organización efectiva, llegó despacio a las mentes y fué aceptado sin discusión, no sólo por los jóvenes y por quienes tienen escasa instrucción y que, por ello, carecen de aptitud actualizada para el análisis intelectual de las funciones o relaciones colectivas, sino por individuos de todas las clases de la sociedad, lo cual parece contradecir la idea de BERNARD de que mientras más analíticas e intelectuales son las personas más probable es que abandonen las ceremonias y el ritual como medios de organizar la conducta colectiva (140). BERNARD se refiere, naturalmente, a las personas que, en efecto, han alcanzado un importante nivel intelectual, no a las que, sin un sólido fundamento, se les atribuye simplemente y que son las que parecen invalidar el contenido de aquella regla general. Las costumbres forman en la sociedad a modo de canales por los que los individuos en su quehacer ordinario se deslizan -- sin oponer resistencia, no porque reconozcan que sus comportamientos están convenientemente justificados, sino porque la corriente es lo suficientemente intensa para anular

la resistencia que las gentes comunes están dispuestas a -  
ofrecer. Es aceptable, pues, la opinión de BERNARD, y parti-  
cularmente su afirmación de que las ceremonias atraen la -  
atención de los sujetos por este orden, aproximadamente: ni-  
ños, pueblos de cultura inferior, personas poco instruídas, -  
mujeres y hombres. Y conviene distinguir con claridad entre  
personas inteligentes y personas cultas, que, a pesar de -  
sus importantes diferencias, hay muchas gentes que las con-  
funden y, con ello, toman como modelo de conducta a indivi-  
duos que están en posesión de una cierta cultura —extremo -  
difícil de conocer para quienes sean incultos— pero que no  
deben ser imitados por su falta de inteligencia. El hombre-  
masa, se ha dicho, cree que la civilización en que ha naci-  
do y que le rodea es tan espontánea y originaria como la Na-  
turalidad e, "ipso facto", se convierte en primitivo. Pero más  
bien es efecto de la herencia psicológica. Los principios en  
que se apoya el hombre civilizado no existen para el hombre  
medio actual, a quien no interesan los valores fundamen-  
tales de la cultura. No se hace solidario de ellos, ni parece  
estar dispuesto a ponerse a su servicio, porque no los com-  
prende. La civilización cuanto más avanza se hace más compli-  
cada y cada vez es menor el número de personas con una mente  
que esté a la altura que requiere la solución de sus cuestio-  
nes. El desequilibrio entre la dificultad de los problemas  
y la capacidad mental de que el hombre de nuestra época, en  
general, da muestras, se ha considerado como la más elemen-  
tal tragedia de la civilización (141), pero nosotros entende

mos que, aunque haya algo de cierto en todo esto, e inclu-  
so mucho, no se debe perder la esperanza en las posibili-  
dades de la Humanidad, pues si, con una visión sombría, -  
se creyera con firmeza que está irremisiblemente perdida,  
no estaría justificado el más mínimo esfuerzo para tratar  
de mejorarla. El hombre-masa o el hombre corriente de nues-  
tra sociedad no es así porque se lo haya propuesto delibe-  
radamente su característica, ~~pues como~~ <sup>tema</sup> insinuado, es, pre-  
cisamente, su desorganización y su escasa aptitud para el  
análisis intelectual. Es un producto del medio en que se -  
desenvuelve y de la propia civilización en que vive. Pero  
si el hombre ha sido capaz de remontar la cultura troglodi-  
ta, ~~de~~ llegar hasta la altura tecnológica en que se halla -  
--aún cuando estas conquistas no sean del hombre-masa, del  
hombre común, son de la Humanidad en su conjunto-- no hay  
razones definitivas ni pruebas concluyentes de que ha ago-  
tado todas sus posibilidades de mejoramiento. El avance de  
la civilización no ha sido nunca obra de las multitudes, -  
como elemento creador, sino de muy pocas individualidades;  
pero para verlas en toda su magnitud se necesita una amplia  
perspectiva temporal de la que, naturalmente y con respecto  
a los valores actuales, no disponemos.

Aparte de las diferencias que, en cuanto a sus -  
costumbres, a sus aptitudes, a sus tendencias, a su educabi-  
lidad, existen entre las distintas clases --como sector de  
la sociedad que aspira a lograr y a mantener frente a otro  
una determinada estructura-- grupos o categorías sociales,

según las nociones que hemos ofrecido anteriormente de estos agregados humanos, se pueden distinguir dentro de cada uno de ellos otros subgrupos en razón de la aptitud o tendencia psicológica común a varios individuos. STRINDBERG, el famoso médico y escritor sueco, ofrece la siguiente clasificación:

a) Conscientes. Son los hombres convencidos, según opina STRINDBERG, de que la Humanidad es miserable. No tienen fe en nada ni en nadie y se denominan a sí mismos - escépticos. Temidos y odiados por los demás hombres, son fácilmente reconocibles entre ellos.

b) Ilusionados. Son, también según el criterio del autor de la clasificación que examinamos, los creyentes de todas las religiones, los "mediums" del hipnotismo y del espiritismo, los profetas, los jefes de partido, los políticos, los espíritus caritativos y toda la multitud de los débiles ambiciosos que se hacen pasar por altruistas; y

c) Inconscientes. Son, por último, los niños, casi todos los criminales, bastantes mujeres y algunos locos (142).

Otra clasificación, también tripartita, distingue entre los individuos que saben descubrir todo cuanto les importa conocer, los que descubren con facilidad el bien que se les ofrece y los que no entienden por sí ni por nadie de otros (143). Hay autores más tajantes. La mayor parte de la humanidad la dividen en dos clases: intelligen-



cias "superficiales", que sólo rozan la verdad, e inteligencias /profundas", que penetran en ella (144).

Con respecto a la distinción entre individuos cultos e inteligentes, a que hemos aludido --considerada desde el punto de vista objetivo, sin olvidar las dificultades que ello encierra-- pueden describirse las siguientes variedades: cultos no inteligentes; inteligentes no cultos; no cultos y no inteligentes y cultos e inteligentes. No puede quedar nadie fuera. Lo que sí sucederá es que tales condiciones o situaciones no se den nítidamente y haya --que acudir a los tipos intermedios o mixtos. Las actitudes colectivas parecen indicar que el grupo más abundante por su extensión es el penúltimo de los señalados, seguido del primero de ellos, y con muy escasas manifestaciones el último, si bien el que suele actuar como preponderante no es éste, sino el de los individuos inteligentes no cultos, el de los que, por no saber razonar sus proposiciones, se ven favorecidos en sus empresas, por cuanto, según hemos indicado ya, el grupo amplio de los no cultos y no inteligentes al que por sus dimensiones han de dirigirse con más frecuencia --y que es el que más afinidad presenta con el hombre-masa a que se ha hecho referencia-- aceptan con más facilidad el arte de la sugestión que el análisis intelectual. Y como las manías colectivas actúan, sobre todo, bajo el influjo de dicho arte, tienen más probabilidad de caer en ellas las personas ignorantes y las de nivel cultural más bajo, pero también las cultas pueden ser atrastra-

das por la corriente si su volumen e intensidad llegan a ser suficientemente grandes (145). La capacidad de que parece estar dotado el individuo actual —a juzgar por los avances de la cultura, al menos en algunos sectores— queda desmentida con su conducta cotidiana, y como lo que cualifica a las personas no es lo que puedan hacer, sino lo que realmente hacen, habría de llegarse a la conclusión de que la sociedad de nuestros días es, en general, muy poco apta para continuar la tarea cultural de sus antepasados y de que está, por consiguiente, vuelta de espaldas a su destino. Y en esta sociedad no está sólo el rústico, el hombre inculto que cava la tierra, o que coloca ladrillos sobre una pared, o sube argamasa a un andamio, sino también el llamado hombre de ciencia, que, según se ha afirmado, es el prototipo del hombre-masa porque la ciencia misma hace de él un primitivo, debido a la especialización, y se ha dicho también que una historia de las ciencias físicas y biológicas mostraría cómo el hombre de cada generación se ha constreñido y recluso en un campo de ocupación intelectual cada vez más estrecho, y que cuando en 1890 una generación tomó el mando intelectual de Europa, apareció un tipo de científico sin ejemplo: el hombre que de todo lo que hay que saber para ser un personaje discreto, conoce sólo una ciencia determinada, y aun de esa ciencia sólo conoce bien la pequeña porción en la que es activo investigador, con la paradoja de que, recluso en la estrechez -

del campo especializado en que se mueve, consigne descubrir nuevos hechos y hacer avanzar su ciencia, que él apenas conoce y, con ella, la enciclopedia del pensamiento, - que, concienzudamente, ignora, hasta llegarse a la extravagancia de que la ciencia haya progresado en buena parte - merced al trabajo de hombres fabulosamente mediocres (146). Estos individuos son aquellos de quienes habíamos dicho - que no eran merecedores de ser tomados como modelo de conducta en general (no en el campo parcial en que son especialistas), pero que lo son y en gran medida, con el perjuicio que ello representa para la depuración de la conciencia colectiva.

Una visión general del panorama colectivo y de lo que se afirma del mismo inducen a pensar que actualmente la mayoría de la población está constituida por individuos escasamente dotados de méritos intelectuales y que nuestra sociedad es crecientemente una sociedad de masas (147). Esto último puede ser consecuencia de la penuria intelectual en que se afirma que, por simple contingencia o necesariamente, vivimos. Y viceversa. La indigencia mental que parece arrastrar la sociedad presente explicaría la pervivencia y la expansión de las formas de comportamiento este reotipadas y su robustecimiento como consecuencia de la facilidad de su difusión, a pesar de que se ha sostenido que el contacto cultural, en opinión de algunos historiadores y sociólogos, es la fuerza más poderosa para quebrantar la inmovilidad mental y que se convierte en el factor más diná

nico de la historia (148). Pero esta opinión hace referencia, indudablemente, a la comunicación que supone un conocimiento importante para unos individuos de lo descubierto o de lo realizado por otros, y no al contacto que no - pasa de representar la transmisión de ideas sobre prácticas más o menos intrascendentes. El ejemplo del comportamiento a este respecto de las últimas generaciones en relación con las de otras épocas puede ser desalentador y - hace creer que la alteración en el equipo estratificado - mental contemporáneo se ha producido de modo parcial: la movilidad no ha tenido lugar más que en la superficie; el fondo de las conciencias ha permanecido inmodificado. La cultura china, por ejemplo, experimentó un rápido y notable desarrollo en la época del emperador WU-TI (140 a 87 antes de Jesucristo), al ponerse en contacto con el Imperio romano y con el Asia Central, donde se practicaban aún las artes griegas y persas (149). BARNES y BECKER recogen las manifestaciones positivas de la comunicación cultural durante las Cruzadas y en la época de los descubrimientos ultramarinos, que desintegraron el orden medieval y feudal y lo sustituyeron por un sistema social y político - nuevo, e indican que la ética protestante modificó la actitud de la religión y de sus seguidores frente a las - - prácticas económicas y afirmó la sanción divina al provecho pecuniario, así como que los descubrimientos astrofísicos, desde TYCHO-BRAHE a NEWTON, modificaron la concepción de Dios y del universo, y subrayan que las leyes del

movimiento de los cuerpos celestes contribuyeron a alterar la noción de un Dios arbitrario, que actuaba especialmente en relación con algunos acontecimientos extraordinarios, - como los cataclismos, a quien en el siglo XVIII se le considera como un legislador ~~que~~ somete a sus propias leyes, - además de que el punto de vista heliocéntrico y el nuevo - conocimiento de las dimensiones del universo sirvieron para engrandecer su noción, pues el mundo recién descubierto exigía una deidad más poderosa que el primitivo Dios tribal de los hebreos, mundano, geocéntrico y marcadamente - antropomórfico en muchas de las características que le - eran atribuidas (150). En nuestra época se han producido acontecimientos en el campo del progreso tecnológico verdaderamente espectaculares y no han originado --o al menos no se han puesto de manifiesto-- cambios notables en las aptitudes colectivas. Si los efectos del contacto cultural se han atenuado y trata de buscarse para ello una - explicación, cabe pensar que la capacidad intelectual del hombre de nuestros días es inferior a la que demanda la - solución de los problemas que se le plantean y, también, - que acaso SPENGLER tuviera razón al afirmar que la cultura occidental está en decadencia; pero si no hay hemología entre las culturas, como opinan algunos filósofos de la Historia, SPENGLER carece de fundamentos sólidos para deducir, por un método comparativo, que la nuestra ha agotado o está a punto de agotar su ciclo evolutivo. Mas tan poco es fácil demostrar que SPENGLER estuviera equivocada -

do. Pero esta cuestión es ajena a nuestro propósito y debemos abstenernos de tratar de dilucidarla aquí. Otra posible explicación de la inmovilidad mental que parece -- afectar a nuestra sociedad pudiera ser la de que los nuevos acontecimientos en el campo del progreso no tienen la trascendencia de ~~los~~ otros tiempos, pues no son más que aplicaciones prácticas de aquéllos y carecen, por consiguiente, de intensidad para producir transformaciones importantes en la mentalidad colectiva, que ha llegado ya a habituarse a la evolución de la cultura y ha alcanzado la estabilidad óptima.

Lo que nos interesa subrayar es la actitud del hombre en el conjunto de la vida social, para averiguar si esa actitud originada, de una parte, por sus exigencias biológicas y, de otra, por las presiones del medio, nos -- puede servir de orientación para conocer "a priori" su posible conducta, si sabemos los estímulos que le van a ser ofrecidos; o, también, qué excitantes o controles serán -- adecuados para obtener una determinada respuesta si conocemos las reacciones del individuo aislado y del individuo integrado en una colectividad.

Como resumen de lo dicho en el presente capítulo, podemos afirmar que el individuo, al desarrollar su conducta, está sometido a la presión de diversos controles que -- actúan sobre él, representados por todo estímulo o complejo de estímulos susceptibles de provocar una reacción. Los controles pueden ser de muy diferentes clases: físicos (geo

grafía, clima, temperatura, humedad), biológicos (plantas, animales), físico-sociales, bio-sociales y psico-sociales. Todas estas clases de controles son objetivas o del medio y existen, fundamentalmente y en último extremo, en el medio. Dentro del grupo de los controles sociales —que son los más importantes— se distinguieron en la clasificación que ofrecimos, dos grupos; institucionales y no institucionales; los efectos de estos últimos son efímeros, no estandarizables y cambian pronto si se los compara con los institucionales. Además, el hombre no puede sustraerse a las exigencias biológicas de su naturaleza, o fisiológicas, a las que se halla encajonado.

Per lo que respecta a los controles sociales, hemos visto su gran importancia como determinadores de la conducta colectiva en cualquiera de las dos variedades que hemos señalado en las líneas anteriores. Particularmente, los controles no institucionales afectan a tipos de conducta cuya organización colectiva es laxa, pero de extraordinaria influencia sobre un grupo amplio de individuos. En la estructura equilibrada de la sociedad, el poder no está únicamente concentrado en las instituciones económicas, la burocracia o las fuerzas armadas, sino que depende en grado considerable de una opinión pública caprichosa.

Es característica del género de control representado por los de tipo social no institucionales las extravagancias colectivas, las modas, las psicosis, las creencias (152) y las actitudes convencionales y pasajeras. Los

institucionales son controles de conducta relativamente permanentes, aunque no es raro encontrar individuos que se revelen contra ellos. Unos y otros, pues, determinan la conducta colectiva al provocar en los individuos reacciones que, en líneas generales, son semejantes para todos los miembros del grupo o conjunto humano. Las clases sociales, que constituyen un fenómeno psicológico, no alteran estas uniformidades, pues aunque difieran algo entre sí, los individuos que las forman se manifiestan y piensan de modo semejante, por cuanto las diferencias de clases estriban en el desarrollo de sentimientos comunes o en grupos de disposiciones emocionales —sentimientos de igualdad, de inferioridad y de superioridad— semejantes, y la clase social no es sino un derivado de la total personalidad del individuo, ~~por~~ un mero aspecto de ella (153). Esta tendencia a la uniformidad en las respuestas se obtiene por la semejanza de los caracteres biológicos de los individuos y por la de las presiones ambientales, sin desechar las posibles diferencias, aunque en el conjunto de la vida colectiva, a efectos de obtener tipos-promedio, sean de escasa significación. La sociedad, según se puede comprobar empíricamente, no es una entidad homogénea, sino un término convencional y unitario que pretende abarcar un concepto en sí mismo complejo y que cobija no sólo agregados humanos de reducidas dimensiones, como la familia, la tribu, el clan, sino que comprende la comarca, la región, la nación y hasta la humanidad entera; y ésta se compone, a su vez, -



de múltiples estratos. Pero tampoco cada uno de estos grupos menores tiene unos contornos precisos, y se podrían intentar clasificaciones atendidas un número asombroso de circunstancias; cultura, riqueza, moralidad, significación política, raza, aficiones, educación, etc., etc. Salta a la vista la dificultad de encontrar una medida única para la totalidad del conjunto humano. Sólo se puede llegar a un módulo aproximado, y ello si se aprovechan y valoran con cautela los datos que la experiencia ofrece, en relación con la conducta del hombre ante las diferentes presiones.-- Los medios sociales de control, tanto institucionales como no institucionales, reducen poco a poco el obrar humano a unos modelos que, aunque sean desbordados por algunos componentes del grupo, determinan unas trayectorias verosímelmente utilizables para los estudios psicológicos. La rutina --o inmovilidad mental-- juega un papel importante en la determinación de la conducta humana. Y si se comprueba que la repetición de unos mismos actos no se hace tan sólo por un sector de la sociedad, sino por la mayor parte de los componentes de ésta, pueda admitirse que los errores de interpretación no serán muy importantes y, por consiguiente, que no ponen en peligro el resultado del análisis.

SOROKIN afirma que la experimentación es imposible en el 99,999999 por ciento de las configuraciones sociales. Sin embargo, ROBERT E. PARK, ALBIN SMALL y F.H. GIDDINGS opinan que la experimentación en el campo de la vida social es probablemente mucho mayor que en ningún --

otro sector de la actividad humana. BRUCE L. MELVIN consi  
dera los esfuerzos de los predicadores, de los maestros,-  
de los trabajadores sociales y de otros por encontrar pre  
cedimientos para organizar comunidades y resolver problema  
s sociales como ejemplos del método experimental en es-  
te terreno. Cada programa nuevo, cada cambio de política,  
no son más que experimentos (154). Los científicos socia-  
les controlan efectivamente su observación en el propio -  
campo en que se producen los fenómenos estudiados (155).

En épocas de aislamiento social en que los gru-  
pos humanos vivían sin ninguna o con muy escasa comunica-  
ción, la rutina existiría --porque el hombre ha sido siempre  
un animal aficionado a la repetición de actos, a las  
costumbres--, pero no sería uniforme para todos los gru-  
pos, porque los factores ambientales (biológicos, físicos  
y sociales) determinan unos tipos peculiares de conducta  
para los individuos sobre los que actúan. Habría unos grupos  
fijos de costumbres para cada una de las comunidades  
reducidas existentes y en tanto fueran aceptadas por las  
presiones de determinado medio, diferentes de los desarrolla  
dos por los demás agregados humanos extraños a aquellas  
influencias. No es presumible que las comunidades de pastores  
por ejemplo, tuvieran costumbres afines a las de aquellos  
grupos humanos que hacían de la pesca o de la agricultura  
su ocupación fundamental. Pero a partir de los gran -  
des acontecimientos modernos, como los descubrimientos geográ  
ficos, astrofísicos, la revolución industrial y los in-

ventos de la navegación a vapor, el telégrafo, el teléfono, la radiodifusión y, en general, de todos los medios de comunicación a distancia, que pusieron en relación, directa o indirecta, a los grupos sociales, una porción de prácticas han adquirido expansión universal, tales como la indumentaria, los espectáculos, la enseñanza, los tipos de vivienda, ciertos módulos de alimentación, la seguridad jurídica y social, el respeto a la persona humana, las relaciones sociales y tantas otras formas de coexistencia, que no es extraño que se haya llegado a la elaboración inconsciente de unas formas de conducta válidas para cualquier lugar en una misma época. En el siglo XVI empezaron a desaparecer las "islas de humanidad", por entrar toda ella en un gigantesco proceso de unificación que alcanza en nuestros días índices muy elevados (156).— Algunos vínculos, de gran solidez en otros tiempos, se han resentido, como los religiosos, los de familia, los laborales, a medida que el individuo se ha sentido más dueño de sí mismo y del mundo circundante; las supersticiones que latían en viejos ritos y creencias han experimentado un fuerte declive y han quedado reducidas a proporciones modestas. Como no sea en algunas comunidades a las que no haya llegado la corriente cultural niveladora —como algunas zonas de África u Oceanía, bien porque no haya conseguido abrirse paso a través de una civilización y de una economía poco propicias, o porque se haya tratado de evitarlo, las actividades humanas dentro de condiciones

afines, son semejantes en todos los lugares de la tierra, con la salvedad, por consiguiente, de las peculiaridades derivadas de influencias económicas, políticas o religiosas que pudieran imprimir a la conducta de los individuos matices diferenciales. Esta uniformidad continuada de prácticas, con modificaciones muy poco acusadas y carentes de verdadera originalidad, hace que la humanidad actual aparezca como carente de iniciativa, pero ello puede obedecer, no sólo a agotamiento cultural o mental, como parece haberse insinuado, sino a las condiciones de vida actuales, que determinan necesariamente este comportamiento, lo mismo que el medio psico-social de nuestro tiempo hace aparecer al hombre-masa como su natural consecuencia. Aunque no pueda demostrarse, parece razonable entender que si la situación ambiental del siglo de Pericles fuera semejante a la que se produjo a partir de la revolución industrial, la línea del pensamiento griego se parecería bastante a la del mundo occidental contemporáneo. Otra explicación del aparente o real estancamiento de nuestra cultura pudiera ser, aunque es un poco dudoso, que el hombre de hoy ha encontrado la forma ideal de comportarse y de andar por el mundo. No se puede negar que se ha avanzado mucho desde la cultura paleolítica, pero quizá sea exagerado suponer que se han agotado ya todas las posibilidades de perfeccionamiento.

No ofrece duda el hecho de que la conducta humana total aparezca como marcadamente uniforme. Entre -

los innumerables ejemplos que podrían aducirse, señalaremos algunos tales como la simpatía universal que despertaba, Caryl Chessman, el miedo general que infunde el cáncer, el que se tiene a las consecuencias de los experimentos con armas nucleares y tantos otros. Las causas de esta polarización de las reacciones colectivas actúan en las capas superficiales de la conciencia. Los medios de información inciden sobre determinados temas y consiguen, intencionalmente o no, dirigir y formar la opinión pública. Y esto, que puede originar graves males a la humanidad, también puede redimirla de bastantes pecados. Sobre la importancia y aún sobre la necesidad de la orientación de los individuos trataremos en otro lugar con más detenimiento.

Conviene precisar que toda sociedad crea un clima mental propio, en el que ciertos hechos y sus relaciones mutuas se consideran fundamentales, mientras que otros no alcanzan el nivel que corresponde a afirmaciones "razonablemente aceptables". El hombre ha creado su civilización y hay que admitir que también puede cambiar sus instituciones (157). Se ha dicho que sin apreciar los valores no podría vivir ningún pueblo, pero que si quiere conservarse no debe apreciarlos en igual forma que su vecino -- (158). Sin embargo, parece fuera de discusión que, actualmente, la conservación exige, precisamente, el abandono de los particularismos de otras épocas. El hombre no impone simplemente sobre el mundo que le rodea un patrón creado por su espíritu, pues la mente humana, según se afirma, es

en sí misma un sistema que cambia constantemente como consecuencia de sus esfuerzos para adaptarse al ambiente que le rodea (159). Pero no se modifican espontáneamente las convicciones robustas que se albergan en lo profundo de las conciencias. Para ello hacen falta cambios muy sustanciales en las presiones del medio o actividades educativas y orientadoras intensas y convenientemente manipuladas. En toda sociedad, se ha dicho, hay una forma de interpretar y de entender la realidad generalmente aceptada; cada agregado humano alimenta un conjunto de ideas que estima respetables, y condena o rechaza, en mayor o menor grado, todas las demás que le son ajenas, y se ha afirmado que, con independencia del criterio que las diversas escuelas filosóficas mantengan sobre este punto y por falsa que parezca al instrumentalismo y al positivismo lógico, es un hecho sociológico que el pensamiento público establece, inconscientemente, dentro de cada tipo de sociedad homogénea y apretada, ciertos niveles de realidad, hasta el extremo de mantenerse el criterio de que una sociedad sólo puede considerarse integrada si sus componentes están de acuerdo, en líneas generales, con cierto orden ontológico (160). Es cierto, y lo ha sido siempre, que, según hemos señalado ya, los miembros de una cultura dada comparten unos ciertos modos de producirse comunes y suficientemente diferenciados con respecto a los de otras, y actualizan los impulsos emocionales y regulan la conducta social hasta ofrecer un estilo de vida que difiere a menudo marcadamente del que se manifiesta en otros grupos culturales (161). Sin en-

bargo este ocurre con los elementos específicos, no sólo de cada sociedad nacional o continental, sino de cada conglomerado, categoría o grupo social, pero afecta muy limitadamente, según hemos repetido también, a las líneas generales del comportamiento colectivo en la esfera que puede afectar seriamente a los estudios que, desde el campo del Derecho administrativo, sea necesario realizar para la aplicación eficaz de las técnicas de fomento. En este terreno, las diferencias que puedan existir entre los distintos grupos susceptibles de señalarse dentro de cada comunidad amplia deben ser irrelevantes, pues si así no fuera la actividad suasoria de la Administración pública constituiría una aventura en cada momento o habría de aplicarse tan discriminadamente que tal vez no resultara viable.

Es de notarse también que la coincidencia en muchos aspectos del comportamiento colectivo no es exclusiva de nuestra época, aunque en ella haya alcanzado una extensión y hasta una profundidad totalmente nuevas. La literatura clásica nos da cuenta de que ciertas modas y prácticas colectivas se produjeron también en otros tiempos, aunque no llegaron a la amplitud actual en rasón, fundamentalmente, al acostumbramiento que determina la repetición o la insistencia en las noticias facilitada por los medios de difusión, que entonces o no existían en absoluto o eran muy limitados. Ha pasado ya la época en que se podía afirmar justificadamente que un vecino nunca ha

comprendido al otro y que su alma está constantemente asombrada de la locura y de la perversidad de su prójimo, aun cuando por encima de cada pueblo esté suspendido, efectivamente, un índice de valores (162).

La uniformidad en el comportamiento no se desvanece por el hecho de que haya ciertos particularismos locales, pues éstos sólo se oponen realmente a la comunidad de prácticas cuando existe el convencimiento de que es de -- cierta manera, y no de otra, como se debe actuar. Las manifestaciones folklóricas o costumbristas, que se mantienen en atención a su pintoresquismo o curiosidad, no representan ningún obstáculo serio para la unificación de las actitudes colectivas.



NOTAS CORRESPONDIENTES AL CAPITULO II

- (1) KANT, EMM.: "Critique de la raison pratique". Librairie Philosophique de Ladrangue. Paris, 1848, -  
pág. 245.
- (2) WEBER, M.: Op. cit., tomo I, pág. 50.
- (3) KANT, EMM.: "Des fondements de la métaphysique des  
moeurs". Librairie Philosophique de Ladrangue. Pa-  
ris, 1848, pág. 22.
- (4) MILL, JOHN STUART: "El utilitarismo". Aguilar. Buenos  
Aires, 1960, pág. 27 y ss.
- (5) FREUD, S.: "Psicología de las masas". Obras completas,  
cit., vol. I, pág. 1.119 y ss. LOPEZ IBOR, JUAN JOSE:  
"Análisis psicológico del hombre moderno", en "El des-  
cubrimiento de la intimidad y otros ensayos". Aguilar.  
Madrid, 1958, pág. 59 y ss., en especial pág. 79. En -  
sentido análogo, FICHTER, JOSEPH H.: "Sociología". Edi-  
torial Herder. Barcelona, 1964, pág. 35, y MANNHEIM, -  
K.: "Libertad, poder y planificación democrática", -  
cit., pág. 193; SOROKIN, P.A.: Op. cit., pág. 544 y -  
ss.
- (6) NICOL, EDUARDO: "Historicismo y Existencialismo", Edi-  
torial Teenes, S.A., 2ª edición. Madrid, 1960, pág. -  
153.
- (7) SOROKIN, PITIRIN A.: "Sociedad, Cultura y personalidad  
Su estructura y su dinámica. Sistema de sociología -  
general". Aguilar, S.A., Madrid, 1966, pág. 62.
- (8) SOMBART, WERNER: "Neosociología". J.E.P., Madrid, 1962,  
págs. 46 y 47.
- (9) ORTIS LLORCA, FRANCISCO: "Anatomía Humana", Editorial -  
Científico Médica, 1948, tomo II, pág. 5 y ss.

- (10) ORTS LLORCA, FRANCISCO: "Anatomía Humana", Editorial Científico Médica, 2ª edición, 1959, tomo I, pág. 18.
- (11) KAILA, EINO: "Fundamentos fisiológicos de la Psicología", en "Manual de Psicología", dirigido por el profesor DAVID KATZ, de Estocolmo. Versión española de "Ediciones Morata", Madrid, 1954, pág. 97 y ss.
- (12) KRETSCHMER, ERNST: "Constitución y carácter". Editorial Labor, S.A. Barcelona, 1948, pág. 334.
- (13) ORTS LLORCA, F.: Op. cit., tomo II, pág. 5.
- (14) Mencionado por KAILA, E.: Op. cit., pág. 110.
- (15) LOPEZ IBOR, J.J.: Trabajo periodístico publicado en el diario "YA" de Madrid, en 2-II-1962, titulado "Vejes y envejecimiento". IV.
- (16) VALJAVEC, F.: Op. cit., págs. 124 y 125.
- (17) BERNARD, L.L.: Op. cit., pág. 47. GILLIN-GILLIN: Op. cit., página 86 y ss.
- (18) MONTAGU, AHSLEY: "The Biosocial Nature of Man", Groves Press. New York, 1956, pág. 9 y ss., citado por RECASENS SICHES, LUIS: "Tratado General de Sociología", - Editorial Porrúa, S.A. Mexico, 1961, pág. 14.
- (19) GILLIN-GILLIN: Op. cit., pág. 59.
- (20) FOURASTIE, JEAN: "Le grand espoir du XXe. siècle". - Editions Gallimard, 1963, pág. 269.
- (21) KARDINER, ABRAM: "El individuo y su sociedad. La psicodinámica de la organización social primitiva". Fondo de Cultura Económica. Mexico, 1945, pág. 52 y ss.
- (22) Citado por PROBBES, J.: "Tratado de psicología empírica y experimental". Trad. de José A. Menchaca, S.I. + Madrid, 1944, tomo I, pág. 161.
- (23) COMISION NACIONAL DE PRODUCTIVIDAD INDUSTRIAL: "Mejora de métodos de trabajo". Madrid, 1959, págs. 186 y 187.
- (24) LAGROIX, JEAN: "Psicología del hombre de hoy". Editorial Fontanella, S.A. Barcelona 1966, págs. 27 y 28.
- (25) SANTI ROMANO: Op. cit., pág. 149.
- (26) NICOL, EDUARDO: "Historicismo y Existencialismo". Editorial Tecnos, S.A. 2ª edición. Madrid, 1960.

- (27) FREUD, S.: "Ensayos sobre la vida sexual y la teoría de la neurosis" y "Metapsicología". Obras completas, cit., volumen I, págs. 948 y 1.031, respectivamente.
- (28) BERNARD, L.L.: Op. cit., pág. 179. RECASSENS SICHES, - L.: Op. cit., pág. 191. WEBER, M.: Op. cit. vol. I. - pág. 19.
- (29) KARDINER, A.: Op. cit., pág. 52 y ss.
- (30) BERNARD, L.L.: Op. cit., pág. 99.
- (31) KARDINER, A.: Op. cit., pág. 31 y ss. FICHTER, J. H.: Op. cit., pág. 34. RECASSENS SICHES, L.: Op. cit., págs. 53 y 139. WEBER, M.: Op. cit., tomo I, pág. 17. - - - NIETZSCHE, F.: Op. cit., pág. 59.
- (32) MANNHEIM, K.: "Libertad ...", cit., pág. 248.
- (33) HAYEK, F.A.: Op. cit., tomo I, pág. 177.
- (34) FROBBES, J.: Op. cit., tomo I, pág. 30.
- (35) Id. id., tomo I, pág. 30 y ss.
- (36) Mencionado por FROBBES, J.: Op. cit. loc. cit.
- (37) TITCHENER, E.B.: "Manual de Psicología", traducción de H. Lesage. Librairie Felix Alcan. Paris, 1932, pág. - 46 y ss.
- (38) GILLIN-GILLIN: Op. cit., pág. 94.
- (39) FROBBES, J.: Op. cit., tomo I, pág. 30 y ss.
- (40) KANT, EMM.: "Critique de la raison pure" Librairie Philosophique de Ladrangé. Tomo I. Paris, 1845, pág. 37.
- (41) GILLIN-GILLIN: Op. cit., pág. 94.
- (42) TITCHENER, E.B.: Op. cit., pág. 210 y ss.
- (43) FROBBES, J.: Op. cit., tomo I, pág. 30 y ss.
- (44) GILLIN-GILLIN: Op. cit., págs. 94 y 95.
- (45) FROBBES, J.: Op. cit., tomo I, págs. 37 y ss.
- (46) GILLIN-GILLIN: Op. cit., pág. 95 y ss.
- (47) KANT, EMM.: "Critique de la raison pure", cit. tomo I, pág. 47
- (48) FROBBES, J.: *Ibid.*

- (49) BERNARD, L.L.: Op. cit., pág. 52 y ss. examina con detenimiento esta clasificación.
- (50) FROBBES, J.: Op. cit., pág. 200 y ss., tomo I.
- (51) *Ibid.*
- (52) CICERON, M.T.: "Filípicas" IV. 12, 31.
- (53) KANT, EMM.: "Des fondements de la metaphysique des mœurs". Librairie Philosophique de Ladrangue. París, 1848, pág. 19.
- (54) PLATON: Op. cit. lib. I ("La república o de lo justo") pág. 45 ss.
- (55) Aquí empleamos la palabra "instinto" en su acepción vulgar. Le damos el significado que tiene para FREUD ("Metapsicología". Obras completas, cit. vol I, pág. 1.048), de impulso cuya representación ideológica es inconsciente. BERNARD (Op. cit., pág. 126), define el instinto como "una forma específica de estímulo y reacción, una estructura nerviosa", y niega tal carácter a necesidades fisiológicas, tales como dormir, comer, pensar o experimentar una emoción. W TROTTER ("Instincts of the herd in peace and war". Londres, 1916, citado por FREUD en "Psicología de las masas". Obras completas, cit., vol. I, pág. 1.144), considera cuatro instintos primarios: conservación, nutrición, sexual y gregario (este último muy discutido).
- (56) HAYEK, F.A.: Op. cit. tomo I, pág. 163.
- (57) KANT, EMM.: "Critique de la raison pratique" Librairie Philosophique de Ladrangue. París, 1848, pág. 245.
- (58) RECASENS SICHES, L.: Op. cit., pág. 3.
- (59) *Id. id.*, pág. 192.
- (60) NICOL, E.: Op. cit., pág. 74.
- (61) RECASENS SICHES, L.: Op. cit., pág. 132.; BORRAJO DACHUZ, EFREN: "¿Revolución o evolución social? (esquema dialéctico)", en Estudios dedicados al Profesor — García Oviedo. Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1954, volumen II, pág. 233.
- (62) QUINTANO RIPOLLÉS, ANTONIO: "Tratado de Derecho Penal. Parte Especial", Ed. Rev. de Derecho Privado, t. II. Madrid, 1964, pág. 74
- (63) DEL VECCHIO, GIORGIO: "Filosofía del Derecho". Ed. — Bosch, 3ª edición, Barcelona, 1942, pág. 377.

- (64) BARNES & BECKER: "Historia del pensamiento social", Fondo de Cultura Económica. Mexico, 1945, tomo I, -  
pág. 422 y ss.
- (65) MARIANA, JUAN DE: "De Rege et regis institutione",  
Ediciones Españolas. Madrid, 1961, tomo I, pág. 49  
y ss.
- (66) BARNES & BECKER: Op. et. loc cit.
- (67) KANT, EMM.: "Lo bello y lo sublime" y "La paz perpe-  
tua". Espasa-Calpe, S.A., Colección "Austral", 2ª  
edición. Madrid, 1957, pág. 101.
- (68) REOUSSEAU, J.J.: "El Contrato Social", Madrid, 1880,  
Lib. I, capítulo VI, págs. 22 y 23.
- (69) HAYEK, F.A.: Op. cit., tomo I, pág. 135; BOROKIN, P.  
A.: Op. cit., pág. 6.
- (70) AEGERTER, EMMANUEL: "Les grandes religions", Presses  
Universitaires de France. París, 1956, pág. 6 - - -  
(avant-propos).
- (71) GOLDENWEISER: "Early civilization", 1952, pág. 184 y  
ss., mencionado por BARNES & BECKER: Op. cit., tomo  
I, págs. 50 y 51.
- (72) BERNARD, L.L.: Op. cit., pág. 434.
- (73) DURKHEIM, EMILE: "Le Suicide". Presses Universitai-  
res de France. Paris, 1960, pág. 110 y ss; Cfr. SORO  
KIN, P.A.: Op. cit., pág 11 y ss.
- (74) TASSO, TORCUATO: "La Jerusalem libertada", Aguilar,  
Colección Crisol. Madrid, 1957, dirá: "Godefredo in-  
flamado de un celo puro ..." lleno de fe, ardía por  
libertar a Solima del yugo impío. La gloria, las in-  
peries, las riquezas, todo es vil a sus ojos" (Can-  
to I, pág. 79).
- (75) JUNG, CARLOS GUSTAVO: "Teoría del psicoanálisis". -  
Plaza y Janés. Barcelona, 1962., pág. 102.
- (76) BARNES & BECKER: Op. cit., vol. I, pág. 51.
- (77) BERNARD, L.L.: Op. cit., pág. 434.
- (78) BARNES & BECKER: Op. cit., tomo I, pág. 53.
- (79) FROEBES, J.: Op. cit. tomo II, pág. 344 y ss.

- (80) MANNHEIM, K.: "Ensayos sobre sociología y psicología social". Fondo de Cultura Económica. México, - 1963, pág. 291 y ss.
- (81) NICOL, E.: Op. cit., pág. 151.
- (82) COMTE, A.: Op. cit., pág. 93
- (83) GILLIN-GILLIN: Op. cit., pág. 96.
- (84) DUVERGER, MAURICE: "Sociologie Politique". Presses Universitaires de France, Paris, 1966, pág. 102.
- (85) FICHTER, JOSEPH H.: "Sociología". Editorial Harder. Barcelona, 1964, pág. 37.
- (86) SPENCER, HERBERT: "Principes de Sociologie" Felix - Alcan Editeur, Paris, 1886, tomo II, pág. 420.
- (87) BERNARD, L.L.: Op. cit., pág. 124.
- (88) SPENCER, H.: Op. cit., tomo II, pág. 421.
- (89) FICHTER, J.: Op. cit., pág. 374 y ss.
- (90) Id. id.: pág. 148.
- (91) WEBER, M.: Op. cit., vol. I, pág. 33.
- (92) MANNHEIM, K.: "Ensayos ...", cit., pág. 297 y ss.
- (93) FICHTER, J.H.: Op. cit., págs. 55, 77, 102 a 107, - 123 y 137.
- (94) WEBER, M.: Op. cit., tomo I, pág. 33.
- (95) ORTEGA Y GASSET, J.: "La rebelión de las masas", cit. pág. 80.
- (96) BERNARD, L.L.: Op. cit., pág. 80; ANASTASI, ANNE: "Psicología diferencial". Aguilar, S.A. Madrid, 1964, págs. 64 y 78.
- (97) RECASSENS SICHES, L.: Op. cit. págs. 139 y 155; FICHTER J.H.: Op. cit., pág. 169.
- (98) WEBER, M.: Op. cit., vol. I, pág. 17.
- (99) FICHTER, J.H.: Op. cit., pág. 43.
- (100) HAYEK, F.A.: Op. cit., tomo I, pág. 139.

- (101) DUVERGER, M.: Op. cit., págs. 50 y 56, hace unas observaciones a este respecto, así como a la teoría del "espacio vital" --"Lebensraum"-- alemana. ROUSSEAU, J.J.: "Émile". Garnier Frères. Paris, 1961, - pág. 8, dice: "Nous naissons sensibles, et, dès notre naissance, nous sommes affectés de diverses manières par les objets qui nous environnent".
- (102) GILLIN-GILLIN: Op. cit., pág. 83. HAWLEY, AMOS H.: - "Ecología Humana". Editorial Tecnos, S.A. Madrid, - 1962, págs. 33 y ss.
- (103) BERNARD, L.L.: Op. cit., pág. 68 y ss.
- (104) DUVERGER, M.: Op. cit., págs. 4 y 5
- (105) DURKHEIM, EMILE: "Le Suicide". Presses Universitaires de France. Paris, 1961, pag. 82 y ss.
- (106) SOROKIN, P.A.: Op. cit, pag. 11 y ss.
- (107) SCHNEIDER, F.: Op. cit., pág. 95 y ss.
- (108) MANNHEIM, K.: "Libertad ...", cit., pág. 248.
- (109) SOROKIN, P.A.: Op. cit., pág. 35; SPENCER, HERBERT: - "Principes de Sociologie". Librairie Felix Alcan, Paris, 1886, tome I, págs. 14 y 15 y tome, II, pág. 172 y ss; Cfr.: CAREY, H.G. "Principles of Social Science" Philadelphia and London, vol. II, pág. 17 y ss.
- (110) TOYNBEE, A.J.: "Guerre et Civilisation", cit., pág. 58.
- (111) Id. "Estados Unidos", vol. II, págs. 46 y 264.
- (112) GALBRAITH, J.K.: Op. cit., pág. 303.
- (113) GURVITCH, GEORGES: "Determinismes Sociaux et liberté humaine". Presses Universitaires de France. Paris, - 1955, pág. 40.
- (114) ORTEGA Y GASSET, J.: "Obras completas", cit. "En torno a Galileo", tome V, Revista de Occidente. Madrid, 1951, pág. 18.
- (115) GARCIA MORENTE, MANUEL: "Ideas para una Filosofía de la Historia de España". Ediciones Rialp, S.A., Madrid, 1957, pág. 239; Cfr. MALAPARTE, GURZIO: "Kaputt". Ediciones G.P. Barcelona, 1962, pág. 238.
- (116) MAC-IVER y PAGE, CHARLES H.: "Sociología". Traducción de José Casoria Pérez. Madrid, 1958, pág. 48.

- (117) MANNHEIM, K.: "Libertad ...", cit., pág. 248.
- (118) FICHTER, J.H.: Op. cit., pág. 373; REOASSENS SICHES, L.: Op. cit., pág. 60.
- (119) ROUSSEAU, J.J.: "Emile". Editions Garnier Frères. París, 1961, pág. 7.
- (120) MEYNAUD, J.: "Problemas ideológicos del siglo XX".- Ariel, S.A. Barcelona, 1964. Versión de Jorge Esteban, pág. 23.
- (121) FICHTER, J.H.: Op. cit., pág. 374.
- (122) NIETZSCHE, F.: Op. cit., pág. 59.
- (123) GALBRAITH, J.K.: Op. cit., pág. 28 y ss.
- (124) SOROKIN, P.A.: Op. cit., pág. 143.
- (125) KIERKEGAARD, SØREN: "Traité du Désespoir". Collection Idées. Editions Gallimard, 1949, pág. 90.
- (126) FREUD, S.: "Psicología de las masas", en Obras completas, cit. Vol. I, pág. 1.143.
- (127) FICHTER, J.H.: Op. cit., pág. 83.
- (128) ORTEGA Y GASSET, J.: "La rebelión de las masas", - cit., pág. 100.
- (129) FREUD, S.: "Psicología de las masas", cit., vol. I. pág. 1.125.
- (130) BELL, DANIEL: "El fin de las ideologías". Editorial Tecnos, S.A. Madrid, 1964, pág. 22 y ss.
- (131) MANNHEIM, K.: "Libertad ...", cit., pág. 284.
- (132) PARSONS, TALCOTT: "El sistema social", Trad. de José Jimenez Blanco y José Casoria Pérez. Revista de Occidente. Madrid, 1966, pág. 259 y ss.
- (133) DAHRENDORF, RALF: "Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial", Ediciones Rialp, S.A. Madrid, 1962, pág. 240.
- (134) GALBRAITH, J.K.: Op. cit., pág. 28 y ss.
- (135) MAXWELL, J.: Op. cit., pág. 10.
- (136) BERNARD, L.L.: Op. cit., pág. 406.



- (137) CONDE, F.J.: Op. cit., págs. 20 y 21.
- (138) UNAMUNO, M.: Op. cit., pág. 62.
- (139) SEPENCER, H.: Op. cit., tomo III, pág. 1.
- (140) BERNARD, L.L.: Op. cit., pág. 403.
- (141) ORTEGA Y GASSET, J.: "La rebelión de las masas" cit. págs. 88, 119, 120 y 121.
- (142) STRINDBERG, AUGUST: "A orillas del mar libre" Trad. de J. García Mercadal, Madrid (S.F.), pág. 65.
- (143) MAQUIAVELO, NICOLAS: "El Príncipe", cit., cap. XXV pág. 231.
- (144) HUME, DAVID: "Ensayos Políticos". Trad. de Enrique Tierno Galván. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955., pág. 35.
- (145) BARNES & BECKER: Op. cit., tomo I, pág. 343.
- (146) ORTEGA Y GASSET, J.: "La rebelión ...", cit., pág. 119 y ss.
- (147) FERNANDEZ MIRANDA, TORCUATO: "Promoción cultural de la vida municipal", en "Problemas políticos de la vida Local", del Instituto de Estudios "Castillo — de Peñíscola", tomo IV, Madrid, 1964, pág. 11 y ss.
- (148) BARNES & BECKER: Op. cit. tomo I, pág. 345.
- (149) BAGUE, ENRIQUE: Op. cit., tomo V, vol. I, pág. 224.
- (150) BARNES & BECKER: Op. cit., tomo I, págs. 346 a 364.
- (151) MANNHEIM, K.: "Libertad...", cit., pág. 160.
- (152) Aquí tomamos la palabra "creencias" en el sentido de "opiniones" no en la acepción técnica en que la emplea ORTEGA al decir: "con las creencias no hacemos nada, — sino que simplemente "estamos" en ellas" (Obras completas, tomo V, cit., "Ideas y creencias", pág. 384.— Las "ideas", como ha tratado de demostrar ORTEGA, son más que otra cosa los recursos que el hombre utiliza para apuntalar sus creencias en crisis o para suplir su falta. (MARIAS, J.: Op. cit., pág. 165).
- (153) DAHRENDORF, R.: Op. cit., págs. 238, 241 y 242.
- (154) GREENWOOD, ERNEST: "Sociología experimental". Fondo de Cultura Económica. México, 1951, pág. 22 y ss.

- (155) GILLIN-GILLIN: Op. cit., pág. 19.
- (156) ORTEGA Y GASSET, J.: "La rebelión de las masas", cit. pág. 132.
- (157) HAYEK, F.A.: Op. cit., tomo I, pág. 81.
- (158) NIETZSCHE, F.: "Así hablaba Zaratustra", cit. pág. - 59.
- (159) HAYEK, F.A.: Op. cit., tomo I, pág. 81.
- (160) MANNHEIM, K.: "Libertad ...", cit., pág. 157.
- (161) BELL, D.: Op. cit., pág. 437.
- (162) NIETZSCHE, F.: Op. cit., pág. 59.

### CAPITULO III

#### INMOVILIDAD MENTAL

La civilización antigua alcanzó su completo desarrollo en el tercer milenio (antes de Jesucristo). A partir de entonces --se afirma-- la nota dominante en las culturas del cercano Oriente, por ejemplo, fué la conservación más bien que el progreso. En aquella época el nivel general de la cultura se mantuvo en ciertos aspectos mucho más elevado que en cualquier otro período subsiguiente. Se habían logrado todas las realizaciones en las que la vida de una civilización se apoya y no se produjo ninguna innovación ulterior importante hasta la aparición del gran movimiento científico e industrial de la Europa occidental de los tiempos modernos. Es difícil de comprender cómo un movimiento civilizador de tal envergadura no se haya preocupado de seguir adelante, y cómo un poder creador de tal magnitud y pujanza haya podido desaparecer cuando todavía estaba en pleno florecimiento. Esta decadencia y desaparición de las culturas obedece en cierta medida a leyes oscuras e impenetrables que dominan subterráneamente la vida de los pueblos y, sobre todo, a la rigidez mental que parece caracterizar a toda cultura cuando alcanza un equilibrio perfecto con su medio ambiente y agota con ello sus últimas posibilidades evolutivas (1). Por otra parte, el -

devenir histórico ha puesto de manifiesto que las naciones y los pueblos tienen su propia vida, como suma de las de los componentes del agregado humano que las integran, y que pasan en su desenvolvimiento por las mismas fases de aparición, debilitamiento y desaparición que los individuos (2).

Resulta, desde luego, paradójico, que el hombre tienda a la imitación y sienta curiosidad por el cambio en su régimen de vida, como un "desideratum", y que al mismo tiempo se atrinchere celosamente en sus hábitos y en sus costumbres o prácticas reiteradas, y no sólo en las de probada bondad, sino aun en aquellas otras que debiera de haber comprendido que coartan sus posibilidades de mejoramiento. La constante general o dominante en su conducta es la persistencia en su manera de producirse y los cambios que se manifiestan en los individuos desprovistos de un grado importante de instrucción o de discernimiento pueden atribuirse a los reajustes impuestos o a sus actitudes para adaptarse a los tipos standardizados dominantes en el grupo a que pertenecen (3).

Muchas cosas indiferentes, que de un modo inicial se hicieron por un motivo determinado y concreto, se continúan por simple hábito. Algunas veces los hombres actúan así inconscientemente; la consciencia llega después de la acción, como llegan las teorías a remolque de las instituciones ya arraigadas. Otras veces los hombres actúan conscientemente, pero con una volición desprevista de virtuali

dad incisiva que ha llegado a ser habitual y se pone en acción impulsada por la costumbre, que a menudo se opone a la preferencia deliberada. Impera la inmovilidad mental o el cansancio de este orden. Aunque los hombres actúen en apariencia libremente, el destino final de sus acciones rebasa su intención y sus propósitos, que son siempre de alcance corto en el tiempo (4). La voluntad, como todas las demás facultades del hombre, es susceptible de convertirse en hábito, de forma que, en su pereza mental, puede querer por práctica reiterada lo que no desea conscientemente (5), aunque no en el sentido de la frase del poeta: "video meliora proboque: deteriora sequor" (6).

OSBURN plantea la cuestión de si la naturaleza humana resiste al cambio de modo predominante o si es esencialmente afecta a él (7). A esta pregunta, naturalmente, no puede contestarse simplemente con una afirmación o con una negativa, porque está ofrecida en forma de disyunción; pero aunque no estuviera presentada de este modo tampoco podría contestarse con rotundidad en uno u otro sentido, porque, a pesar de lo que la propia realidad se encarga de poner de relieve a este respecto, opiniones de mucho peso militan en uno y otro bando. BARNES y BECKER, en el lugar últimamente citado, recogen varios puntos de vista: para BASEHOT la situación estacionaria es, con mucho la más frecuente y natural en el hom

bre, de forma que cuando la historia empieza a recoger datos encuentra a la mayor parte de los pueblos y razas detenidos, atrasados y, poco más o menos, donde estuvieron -- siempre. VIDAL DE LA BLACHE entiende que en las culturas aisladas puede darse algún avance, pero que pasado algún tiempo se llega a una cierta impotencia y, a menos que haya factores intrusos que quiebren la monotonía de su cultura tradicional, impera el estancamiento (8). BOAS señala -- que la oposición al cambio en culturas aisladas está con frecuencia enraizada con una resistencia emotiva a la perturbación de todo hábito robusto. La sociedad ya plenamente formada --se dice también-- resiste al cambio por la suma de fuerzas que han dado al conjunto sus formas respectivas (9).

La mentalidad tradicional pesa inconscientemente a través de falsas razones claras. Los motivos conscientes, como se ha indicado ya en otro lugar, no son los determinantes de muchas formas de conducta, y los que lo son efectivamente los ignoran aquellos sobre quienes actúan. Hay un divorcio entre las intenciones del hombre y sus acciones. Realiza actos que son consecuencia de causas que ignora y desconoce en muchos casos las verdaderas razones que le inducen a obrar (10). Toda repetición de una respuesta, todo pase hacia la reiteración de modos pautados de actuar, constriñe la flexibilidad potencial de la conducta y produce en el individuo una fijación inconsciente de hábitos o reacciones estereotipadas aprendidas, de carácter relativo

mente rígido (11). STRINDBERG dice que los pescadores suecos --y en general todas las gentes escasamente instruidas-- sienten una repugnancia decidida e instintiva hacia toda innovación, aunque sea beneficiosa para ellos, lo que prueba su incapacidad o, al menos, las dificultades que encuentran para cambiar en el sentido de una cultura superior (12). La apertura al cambio le es permisible únicamente a la persona que en verdad se sienta segura y, por ello, que no tema perder ni posición social ni individualidad al exponer su probidad a las fuerzas comprobadoras de la cooperación y del intercambio de ideas.-(13).

Sin duda, hay mucho que aprender todavía sobre las fuerzas ocultas en la formación de las actitudes. Así ocurre con el lugar que ocupa la experiencia del niño en el comportamiento del hombre adulto y, por consiguiente, en sus predisposiciones (14), aunque ello no parece impedir que se sustente el criterio de la rigidez mental, --bien porque, hereditariamente, el sujeto humano sea refractario al cambio de modo necesario o porque, aun cuando el niño sea dúctil, se endurece a medida que se desarrolla -- sin una orientación que le mantenga flexible.

La historia industrial de los tiempos modernos, a partir del año 1500, gira alrededor de la máquina. La lucha del oficio, del artesano y del pequeño negocio contra la producción industrial capitalista es muy dura; es una lucha abierta contra la máquina. Durante mucho tiempo

se pensó que esta lucha se resolvería según el punto de vista del artesanado, acorde con la ley y con la opinión, porque se oponían a la introducción del maquinismo prejuicios muy fuertes y arraigados. Esto evidencia la inmovilidad mental a que nos referimos en el presente trabajo, así como la dificultad que ello implica para el desarrollo de las técnicas de fomento administrativo. En la época de la reforma, la invención de los molinos de correa sin fin en una localidad alemana provocó la indignación popular, hasta el extremo de que el Consejo Municipal dejó condenar a muerte a su inventor, no obstante las ventajas que tal invento representaba para la economía. Asimismo, en otras ciudades de Alemania se dictaron prohibiciones rigurosas contra la utilización de la máquina. En Francia, COLBERT, que tan enérgicamente impulsó la economía del país —desde su puesto de ministro de hacienda de LUIS XIV— se declaró también enemigo de las máquinas; y MONTESQUIEU decía que cuando un artículo tiene fácil salida a un precio adecuado, las máquinas que simplifican su producción y reducen, por consiguiente, la cifra de obreros, deben ser desterradas (15). En el propio Israel actual se ha advertido oposición en el Income Tax Department a aceptar el cambio de los "electronic computers" por los medios tradicionales en uso (16). Se ha afirmado que el alzamiento y la guerra de España con Francia en 1808 tuvieron tanto de resistencia al invasor como de resistencia a las innovaciones políticas (17).



También BARNES y BECKER admiten que en todos los casos de pueblos que viven en culturas simples y aisladas, rara vez aparecen muestras de un deseo de cambio: son ejemplos de inmovilidad mental "par excellence". Recogen también dichos autores el caso de sociedades de tipo secular accesibles, como la atenien<sup>se</sup> o la italiana del Renacimiento, en las que la nota dominante es la movilidad mental o cultural. Pero ello se explica, según HUME, por el hecho de que cuando varias naciones vecinas mantienen entre sí una comunicación muy íntima, ya sea por política, por comercio o por viajes, adquieren una semejanza de costumbres proporcionada a la comunicación (18). La teoría de VICO sobre la dinámica social hubo de esperar unos ciento cincuenta años desde su publicación hasta obtener un verdadero reconocimiento (19). Modernamente se comprueba de modo empírico que los países de sólida economía o de notoria potencialidad militar influyen visiblemente en las costumbres de los pueblos de capacidad inferior, o en subdesarrollo: es el fenómeno de la imitación, ya señalado al tratar de la formación de las actitudes del hombre considerado desde un punto de vista individual y aplicado ahora a comunidades de tipo amplio. Roma influyó de tal modo en el mundo de su época que la vida urbana tomó en todo el imperio formas comunes, y los intereses intelectuales y la actividad mercantil de las distintas provincias eran prácticamente uniformes. Sin embargo, los campesinos seguían con sus idiomas locales y con sus costumbres. Los frigios y gala-

tas hablaban en tiempo de SAN PABLO y posteriormente sus -  
propias lenguas, e igualmente los bereberes de Africa, los  
celtas de Britania y de la Galia, los iberos y celtíberos  
de España, los germanos del Rin, y los arameos, fenicios,-  
judíos, caldeos, etcétera, de Asia Menor y Siria (20). Sin  
embargo, se ha objetado que las semejanzas en las costum--  
bres de los pueblos no suponen pura y simplemente la imita-  
ción de unos por otros, sino más bien una evolución común  
de una nación con respecto a otra, aunque desfasada en el  
tiempo (21).

La inmovilidad mental --o "inercia mental"--, no  
obstante, continúa vigente aún en nuestra sociedad (22), a  
pesar de estos movimientos de imitación, o de evolución pa-  
ralela, y del hecho apuntado de la generalización de mu- -  
chas prácticas colectivas, pues no significa una declara -  
ción contraria a esta verdad el hecho de que algunos indi-  
viduos, dentro de grupos dominados por tal inmovilidad, ma-  
nifiesten tendencias al cambio o que, incluso, las lleven  
a la práctica, pues ni las demostraciones exteriores mere-  
cen siempre crédito (23) ni, aun cuando respondan exacta -  
mente al contenido del pensamiento de quien las realice, -  
la conducta de ciertos individuos aislados no representa la  
tendencia del grupo ni consigue, por supuesto, modificarla.  
Se ha dicho que, según todas las experiencias de la etnole-  
gía, la fuente más importante determinadora de cambios, con  
respecto a nuevos órdenes de gran alcance, parece ser la in-  
fluencia de ciertos individuos con vivencias "anormales", -

consideradas por la terapia moderna muchas veces, aunque no siempre, como patológicas. Estos individuos son capaces de influir sobre los demás y de vencer la inercia de lo acostumbrado bajo distintas formas de sugestión (24). Pero esto, naturalmente, no modifica tampoco la regla — que parece ser general. Hay ejemplos de agregados humanos que no sólo se resisten al cambio progresivo, en el sentido de mantenerse en las situaciones que llegaron a alcanzar o a conseguir, sino que incluso retroceden. — Ciertamente, de la vida campesina de los pueblos de la antigüedad —y aun muy escasamente de la de hoy en muchas regiones— apenas se sabe nada. De los antiguos se tienen algunas referencias a través de hombres de las ciudades, como PRINIO el joven, en sus cartas, o como DION CRISOSTOMO, en algunos pasajes de sus discursos (25); pero su inmovilidad mental puede darse como demostrada, — precisamente por la propia incapacidad de los mismos campesinos para haberse hecho notar por su movilidad. Los herederos medievales de Roma, en general, estaban mucho más atrasados que sus ascendientes. Los árabes actuales son culturalmente inferiores —al menos en la elite dirigente— a los de la época de los abbasidas y de los Omeyas, como consecuencia, seguramente, de presiones distintas. Del esplendor de los siglos VIII a XII descienden a una condición de subdesarrollo (26). El hecho de que haya actualmente individuos de estos pueblos con títulos universitarios de Bolonia o de París no debe interpretarse como una prueba de un mayor nivel cultural de la comunidad mahometana.

metana con respecto al siglo VIII. De la Córdoba musulmana, con seiscientos templos y trescientos baños públicos, se dijo que era la ciudad más rica, brillante y refinada del mundo; un gran centro de cultura, de ciencia y de enseñanza, mientras Francia, Inglaterra y Alemania estaban aun envueltas en rude barbarismo (27). Ya hemos dicho que del campesinado no se han tenido nunca noticias importantes en lo que al grado de desarrollo alcanzado se refiere, pero sabemos, porque eso lo tenemos al alcance de nuestra observación, que, por ejemplo, nuestra población rural -- --y también las clases industriales de nuestras ciudades-- piensa hoy con respecto a la economía, a la religión, al derecho, a la moral, al estado, al universo, al prójimo, al matrimonio o a la cultura, por indicar algunas instituciones, con tan poco discernimiento (incluso ignora -- totalmente el significado de algunos de los términos aludidos), que no parece aventurado afirmar que nunca tuvo -- de ellos una idea ni aproximada a la realidad. Y desde GU<sup>TEN</sup>BERG ya parece haber transcurrido el tiempo suficiente para que, con medios de difusión importantes en el tráfico cultural, hubieran salido de la acusadísima ignorancia en que todavía se desenvuelven. La causa, desde luego, de tal atraso, no parece ser otra que la falta de interés por un mejoramiento cultural y, aún más, el propósito de renun<sup>ci</sup>ar al mismo, pues no se advierte otra explicación al fenómeno del estancamiento en que se encuentra la mayoría de -- la población de todos los países. Los comportamientos de --

terminadas así por prácticas tradicionales están en la frontera, y aún más allá a veces, de lo que puede llamarse acción provista de sentido, y con frecuencia no pasa de ser una reacción a estímulos habituales que se desliza en la dirección de una actitud arraigada (28).

Las gentes de escasa significación cultural, aun cuando rechazan con energía cualquier innovación en sus prácticas habituales, pueden acceder a algún cambio si comprueban, a través de otros, que ello proporciona ventajas importantes y, en particular, si alguna persona por la que sientan respeto, bien por su posición económica, política o de otra naturaleza, les presiona en tal sentido. De esto se infiere que la inmovilidad mental no es una situación definitiva e irremediable. Si así fuera, el fomento no tendría ningún valor, ni se podría esperar con fundamento progreso alguno. Y ya se ha visto que, aunque con lentitud, el progreso se ha producido. Pero tampoco hay duda de que la resistencia al cambio --que se da en individuos de todas las condiciones sociales-- es mayor cuanto menor sea el nivel intelectual, --excepto la pseudomovilidad mental que parece producirse en elevados contingentes de individuos-- masa de nuestra sociedad actual, si bien esto, como ya hemos advertido, sólo es superficial y sin ninguna trascendencia en lo que al progreso de la comunidad se refiere. Pero hemos de apresurarnos a señalar que la "inmovilidad mental" a que aludimos en el presente trabajo no tiene nada que ver con la "movilidad" o "inmovilidad" social, pues éstas se refieren a la posibilidad o --

no de que una persona se desplace de una clase a otra o de un "status" a otro. "Movilidad", sin más precisiones, o "inmovilidad social" es una expresión con la que se pretende indicar todo movimiento de gentes en el tiempo --sustitución de unos individuos que mueren por otros que nacen--, en el espacio físico --migraciones-- o en la estructura social: ascenso o descenso en las categorías sociales (29).

Al darle al hombre actual las ideas ya elaboradas, a través del cinematógrafo, de la radiodifusión, de la prensa y de otros medios de telecomunicación, se le ahorra el trabajo de pensar por sí mismo y sigue el camino emprendido por la mayoría, que es de muy escasa significación dentro del ámbito de la cultura, pero que tiene una ejemplaridad que ha sido subrayada por nuestro refranero popular. Per otra parte --independientemente de que se esté en un momento de crisis espiritual, derivada de los acontecimientos de todo orden que se han sucedido en la última centuria y a los que aún el hombre, o los que se sucedieron en todo ese tiempo, no han conseguido adaptarse-- la seguridad jurídica y social de que disfruta el hombre corriente, el de las escasas especializaciones, le hacen sentirse más firme y más acreedor de la sociedad en general y de su prójimo en particular que cuando carecía de derechos reconocidos en los códigos políticos. Se está en lo cierto --porque está a la vista-- al afirmar que el siglo XIX y, por consiguiente, también el XX, ha -

produce un hombre desconocido en otras épocas y ha metido en él formidables apetitos al conjunto de los avances de orden social y de los poderosos medios existentes para satisfacer tales apetitos, tanto de carácter técnico como económico. Después de haber puesto indiscriminadamente al alcance del hombre todas estas posibilidades, el siglo XIX lo ha abandonado a sus impulsos e, quizá dicho con más propiedad, no estaba preparado —ni parece estarlo todavía— para encarrilarlo y, entonces, al seguir el hombre común su índole natural, se ha cerrado dentro de sí mismo, se ha rebusteado en su egoísmo, que es un instinto primario que sólo se vence con una lenta y costosísima renunciación. Y se comporta de esta manera porque, en realidad, no le han enseñado a producirse de otro modo ni él ha sabido descubrirlo. De este modo, nos encontramos con una muchedumbre —"avec une foule"— más fuerte, o que simplemente le parece, que la de ninguna otra época: pero a diferencia de la tradicional —que también sabía tomar por asalto la Bastilla— hermetizada en sí misma, y con bastantes dificultades, voluntariamente mantenidas, para atender a consejos y a enseñanzas, — pues cree que se basta a sí misma. Ya hemos advertido con ROSTOVITZEFF que la gente "de relleno" de las comunidades de la antigüedad sólo había sido tomada como objeto de estudio de modo accidental por algunos eruditos. Ello, indudablemente, resta elementos de juicio para determinar su comportamiento en el orden de sus interacciones y, más interesante aún, de sus convicciones. Pero del hombre actual de pareci-

da condición sabemos --porque él mismo nos lo dice cada -- día-- que está satisfecho de ser como cree que es y no siente ninguna necesidad íntima de modificarse. Se ha afirmado, quizá algo precipitadamente en lo que a la raíz del problema se refiere, que este tipo de hombre indiferenciado, este hombre que pudiéramos llamar "fungible", tenderá a afirmar y a dar por bueno cuanto en él halla, opiniones, apetitos, preferencias o gustos, porque nadie ni nadie le lleva a caer en la cuenta de que es un sujeto de segunda fila, limitadísimo, incapaz de crear ni de conservar la organización misma que da a su vida esa amplitud y perfeccionamiento en los que se funda la afirmación de su persona (30). Pero, ya lo hemos dicho también, lo sorprendente sería que, espontáneamente, como un DESCARTES o como un LEONARDO, se lanzara por su cuenta a la investigación y creara una cultura que hiciera abandonar las de la generación anterior. Eso no lo puede hacer el hombre-masa de hoy, ni lo hizo la "plebe" romana, ni el "villano" medieval. La cultura, la civilización actual --que es la suma, el compendio, de las aportaciones de todas las épocas-- es obra de unos pocos gigantes del pensamiento. Según la "Nouvelle Biographie Générale", de DIDOT, sólo unos cien mil hombres han dejado algún recuerdo histórico entre los cuarenta y cinco mil millones, aproximadamente, que se calcula que habitaron la tierra desde los días de PERICLES hasta el año 1870, de lo que se sigue que, por término medio, sólo hubo un hombre eminente entre cerca de cada medio millón de personas vulgares (31). Este hombre-masa de hoy, -



del que tan pocas cosas aprovechables parecen esperarse es, a nuestro entender, un "pobre de espíritu", aunque no, desde luego, como aquel de que hablaba CRISTO en el "Sermón de la Montaña (32). El hombre-masa es, por esa misma condición, orgulloso; se cree rico de espíritu; es decir, completo y no susceptible de mayor perfección, en paz con todo el mundo --en el sentido de que no se siente deudor de nadie-- y no experimenta ansias de ascender, porque cree que está ya en lo alto, aunque sin darse cuenta, por supuesto, de su miseria espiritual (33); pero lamenta y no se explica por qué, con sus méritos y su importancia, le asedia la miseria económica, aunque no sea, estrictamente, tal miseria. Y con este tipo de hombre se encuentra la Administración pública a cada paso, en proporciones, con respecto a personas que se percatan de lo que sucede a su alrededor, parecidas a las que hemos indicado más arriba. En este tipo de hombre se ha operado una radical transformación desde que apareció la revolución industrial y la economía capitalista. Pero ha sido una transformación en un plano superficial. Se le ve aceptar argumentos de difícil demostración y rechazar de plano otros de peso abrumador. Por ejemplo, la previsión y el ahorro, que tantos beneficios le reportan, ha sido obra de personas que no lo necesitaban (34) y ha tenido el Estado que imponérselos a los ciudadanos. En cambio, el "teddy-boy" es un sujeto de la fauna social que ha brotado por una especie de generación espontánea --aunque es producto, como el hombre-masa, de ciertas épocas de la Historia, pues incluso se dice que -

ya los conoció Roma-- y que sin cultivo alguno y aún con la repulsa de un grupo social numeroso se desarrolla de modo sorprendente. Hay unas formas actuales de situarse frente a la existencia que, sin embargo, tienen un sello especial que no puede identificarse con las de ninguna otra época. Y es indudable que las épocas tienen cada una su individualidad y lo máximo que puede ocurrir en cuanto a sus semejanzas es que no sean absolutamente distintas.

A pesar de la resistencia al cambio de actitudes, ha de darse por cierto que debe existir algo en lo que se permanece. El mundo social no es un bloque monolítico ni un conjunto de cosas, sino que está formado por ciertas realidades actuantes, misteriosas y extrañas, que ejercen presión activa o pasiva, positiva o negativa, sobre los individuos.-- Esta actuación de las vigencias, conforme se señala, se ejerce según ciertas líneas estructurales, no de un modo uniforme. Pero estructura se le llama a la disposición, contenido, intensidad y dinamismo de las vigencias (35). Hay miles de sistemas culturales menores de vida efímera, que sólo duran algunas semanas, meses o años. A esta categoría pertenecen, además de las extravagancias colectivas de las juventudes actuales deslumbradas por ciertos acontecimientos, diversos sistemas económicos, políticos, educativos, religiosos y otros de menor entidad, practicados por algunos grupos como la "raison d'être" de su existencia. Estos grupos, con tales vigencias, tienen una duración de sólo algunos años, y con su desaparición se extinguen los respectivos sistemas cultu-

rales (36). Pero las creencias son las que perduran (las - vigencias radicales acerca de la realidad), de forma que - si se pretende comprender a una sociedad, mucho más importante --y difícil también-- que saber cuáles son las ideas que la dominan es averiguar cuáles son sus creencias básicas. Estas --como ha dicho ORTEGA-- no se poseen, sino que son ellas mismas las que sostienen a la sociedad. No son - el contenido de la vida de los sujetos, sino el continente. Y se afirma que sólo se las puede descubrir por sus efectos. Los hombres piensan y hacen determinadas cosas y no - otras porque están en unas creencias concretas. Lo que digan y hagan puede remitir, previo análisis de sus condiciones y supuestos, a sus creencias fundamentales (37). Y en estas creencias, acertadas o erróneas, útiles o perjudiciales, son en las que el hombre-masa y el hombre vulgar en general se mantiene firme, hasta que desaparece el tipo de - cultura que las sustenta, pues cada día mueren millares de sistemas. Las instituciones religiosas de Babilonia y Sumeria, así como las hititas, griegas y romanas desaparecieron como tales. Sus elementos se incorporaron a título de materiales para la formación de otras religiones, cuando - no quedaron reducidos a la modesta condición de simples curiosidades. De igual modo, desaparecieron grandes sistemas filosóficos y continuaron presentes tan sólo como meros elementos integrantes de otros sistemas filosóficos desarrollados después, incluso sobre las ruinas de aquéllos. Los mismos especialistas sólo conocen fragmentos de antiguos siste

mas filosóficos chinos, hindúes, egipcios y persas; y aún los de PITAGORAS, HERACLITO y EMPEDOCLES son conocidos — tan sólo por una minoría de estudiosos y en formas fragmentarias (38). Pero, aunque así no fuera, tal vez ello — dado el cambio radical de las condiciones ambientales y aun sin olvidar la lógica de lo humano, a que hemos aludido en otra ocasión— no nos serviría de gran cosa. El problema del hombre de hoy hay que resolverlo —porque debe tener solución— con métodos actuales. No se tiene conocimiento de que en otras épocas se resolviera, ni aún de que se intentara, mejorar la condición de los individuos que verdaderamente lo necesitaban. La Antigüedad no estaba sensibilizada lo suficiente para preocuparse del prójimo. El liberalismo tenía como principio básico el "laissez faire". Además, los problemas de hoy, acabamos de decirlo, son nuevos.

La comodidad y, hasta cierto punto, la facilidad de la vida presente aún para los menesterosos, ha ahogado — mucha actividad creadora. La vida en las grandes urbes ha impuesto pautas de comportamiento que son desconocidas para el "fellah", que incluso siente enormes dificultades para adaptarse al medio ciudadano. En cierto modo, tales circunstancias de vida han incapacitado al hombre para hacer frente a los riesgos que ofrecía la existencia en otras épocas, en las que había de ponerse de manifiesto una habilidad y una destreza cualificadas si se quería sobrevivir (39). Se dice, y parece cierto, que "la necesidad crea al órgano", —

lo que no es otra cosa que una forma de admitir la imperiosa puesta en juego de las dotes de plasticidad del individuo para aceptar condiciones cósmicas y sociales, a que se ha aludido en otro lugar. Al cesar la necesidad, la aptitud se atrofia o se desvanece. Las disposiciones o posibilidades de adaptación que posee el hombre parecen contemplarle en su condición de campesino. Ciertamente, el hombre fue primero campesino y durante mucho tiempo. La clase urbana aparece en una época muy tardía. El oído, el olfato, la elasticidad muscular y otras muchas facultades que estuvieron en una época extraordinariamente desarrolladas en el hombre y que aún lo están hoy para quienes necesitan hacer uso de ellas para subsistir, están muy poco perfeccionadas en el hombre de la ciudad que se dedica a actividades de tipo burocrático. Por otra parte, parece también demostrada, no sólo la herencia biológica, sino también la psicológica (40), que determina profundas diferencias entre los individuos. Se ha llegado a darle tanta importancia que se ha afirmado que sólo una herencia afortunada ha sido capaz de producir un MOZART o un BEETHOVEN en música; un HOMERO, un DANTE o SHAKESPEARE en literatura; un NEWTON o un GALILEO en las ciencias astronómicas; un PLATON o un KANT en filosofía; un BUDA o un SAN PABLO en religión, o un CARNEGIE o un FORD en organización económica (41). El hombre arrastra caracteres de sus ascendientes, sin duda alguna, pero ya hemos dicho también que la mayor parte de su comportamiento es cultural (42). La conducta de unas generaciones, por con

siguiente, se parece mucho a la de las inmediatas, tanto por el fenómeno de la imitación, como por el de la inmovilidad mental dominante en los grupos. Las circunstancias ambientales pueden obligarle a efectuar reajustes, pero es verosímil que si las presiones del medio cesaran antes de que los individuos hubieran tenido tiempo de adaptarse plenamente a ellas, volverían a sus costumbres anteriores (43).

Los medios no institucionales de control --modas,-- manías colectivas, prácticas carentes de valores objetivos-- atraen preferentemente a los individuos de poca edad. Esto -- hace que se produzcan con frecuencia fricciones entre los jóvenes y las personas de más edad de una misma familia, aunque luego estos jóvenes, pasado el tiempo, adopten las costumbres de sus mayores que antes habían rechazado. El grupo, cualquiera que sea, amplio o reducido al ámbito doméstico, -- ha de mantener una cierta unidad para subsistir. Entre los jóvenes y los viejos de una familia no se dan antagonismos -- irresconciliables, por regla general, porque si así fuera la familia perdería indudablemente la cohesión y se disolvería en los casos concretos en que los puntos de vista de sus -- miembros fueran totalmente opuestos. Los grupos necesitan, -- además de mantener su unidad, pues de otro modo dejarían de ser tales grupos, adaptarse al ambiente psicofísico; pero es el ambiente en que se desenvuelven las sociedades es modifiable, obliga a sus componentes, según se ha insinuado ya, a -- efectuar reajustes para conservar el equilibrio. Y este problema pueden resolverlo de cualquiera de estas dos formas: o

adaptarse a los medios cambiantes, o transformar el medio en todo aquello que sea posible (44).

El joven, como es natural, siente inclinación y simpatía por creencias y opiniones que son indiferentes o rechazadas, incluso, por las personas de más edad. El joven, mientras lo es, desea destacarse; es, por naturaleza, rebelde y no se aviene a acomodarse a las situaciones establecidas (45). Luego, sin embargo, evoluciona en el mismo sentido que todos los demás individuos de su grupo a los que él reemplaza en la vida activa de la comunidad a que pertenece. Pero también los ancianos se rebelan contra la disciplina que les es impuesta. Cuando los hombres llegan a una situación en que por su envejecimiento necesitan colocarse bajo la protección y cuidado de otras personas, se resisten a cumplir sus instrucciones y vuelven a comportarse como los niños. En general, cualquier individuo a quien se le imponga una determinada conducta, de forma más o menos coactiva, tenderá a la desobediencia —salvo que se haya comprometido por motivos religiosos o de otra índole—, aun cuando ello le perjudique, porque toda imposición —entendida por tal una conducta sin ninguna alternativa de abstención o de discrecionalidad— es interpretada por las gentes como violación o como una norma de su libertad, aunque no sepan, por supuesto, en qué consiste ésta. Para el común de los individuos la libertad es la posibilidad de no hacer nada o de hacerlo en la forma, momento y lugar en que cada uno lo tenga por conveniente, sin referir la a instancias que estén fuera y por encima de los simples -

apetitos individuales. Pero esta es una fórmula demasiado sencilla para que, además de ser aceptable, sea también auténtica. A la libertad humana, que se manifiesta en experiencias colectivas más bien que en individuales, se le ha elaborado una complicada descripción, que la considera como una acción voluntaria, espontánea y clarividente --innovadora, inventiva y creadora-- (lo que excluye el mero libertinaje), que guiada por sus propias luces, surge del fuego del acto mismo, provoca la interpenetración del motivo y de la contingencia, se esfuerza en franquear, invertir y destruir todos los obstáculos y de modificar, rebasar y crear de nuevo todas las situaciones. Pero no se la considera como una victoria completa de la contingencia sobre lo posible, lo coherente, lo necesario. Es un compromiso, un intermediario, entre ellos. Su carácter se hace residir en el grado de unificación entre motor, motivo (finalidad) y contingencia, propio del acto voluntario libre (46).

Aquí han de hacerse de nuevo algunas consideraciones con respecto al determinismo, que tiene partidarios y detractores. Nosotros entendemos que el individuo puede ser preparado para sustraerse en gran medida a los efectos del determinismo en general. La postura que parece más discreta en este terreno es la de negar que el determinismo domina absolutamente la existencia del individuo (pues si así fuera ni el Derecho ni la moral tendrían sentido alguno), y, al mismo tiempo, la de afirmar que la condiciona en parte. Libertad y determinismo son conceptos incompatibles. Ser libre es tener la posibilidad



de autedeterminarse y, por consiguiente, de no ser impulsado a obrar en un determinado sentido y no en otro por causas exteriores (47). Pero hay muchas fuerzas, muchas leyes, que influyen en las actitudes del hombre. Quizá su inmovilismo mental tenga sus raíces en elementos deterministas. Estas leyes —causales, evolutivas, funcionales— puede ser que no se expliquen satisfactoriamente, pero actúan de modo real, y se afirma que sobre ellas ha estado fundada la física clásica, en la que aún continúan con validez en muchos sectores, a pesar de las crisis provocadas por la teoría de la relatividad, la de los cuantos y la microfísica (48).

Hemos aludido anteriormente al hecho de que el individuo, para restablecer el equilibrio entre su plasticidad y las exigencias del medio, cuando se perturba por alguna causa sobrevenida o cuando no se ha llevado a cabo todavía el acomodamiento por parte del sujeto a un medio nuevo al que no estaba acostumbrado, puede adoptar dos soluciones: plegarse a las exigencias ambientales —físicas o sociales— o intentar cambiar el medio para que éste se acomode a las aptitudes o exigencias del individuo. Esta última posibilidad, aunque parece la menos viable, ha sido puesta en práctica con bastante frecuencia por el hombre de todos los tiempos. Es el caso de los medios físicos hostiles, a que hemos tenido ocasión de referirnos, modificados casi milagrosamente por el hombre. Pero lo más corriente es que el individuo, gradualmente y sin que tenga conciencia clara de ello, se acomode lentamente —en la indumentaria, en la alimentación, en la habitación, en las actividades laborales, en sus rela-

ciones sociales, en sus empresas económicas— al medio que le rodea. Si no llega a conseguirlo con la adecuación mínima, sucumbe.

El medio socio-cultural parece influir decididamente en el comportamiento de los individuos, aunque tenga concomitancias con otros acontecimientos o, incluso, que un estado cualquiera de la civilización haya sido provocado por ciertos acontecimientos, sin los cuales no se hubiera producido o habría aparecido de otra forma. El atraso cultural de la Edad Media, en general, pudo obedecer al espectáculo de la ruina provocada por el agotamiento del poder político y creador de Roma, o pudo ser —que es lo más probable— la consecuencia del estadio infantil de un nuevo modo de entender la existencia, basado en unas creencias (de las que ya hemos intentado delimitar su concepto) totalmente diferentes de las que servían de apoyo a los romanos. Lo más seguro es que las cosas no hayan ocurrido de modo tan sencillo y que la decadencia romana y el estado de indigencia cultural del medievo (aunque haya quienes vean en éste un espléndido germen de realizaciones), obedezcan, no a una sola causa, sino a muchas, independientes unas de otras o concomitantes. Lo cierto es que —a pesar de sus defensores— el mundo medieval estaba empequeñecido culturalmente con respecto a Roma y, mucho más aún, en relación con la Grecia clásica. Se ha hecho notar que en Occidente, después de las invasiones bárbaras aun queda un brillo de ciencia en el clero —aparte de que se haya afirmado también que a los monjes y, concretamente, a los de Montecassino, es a quienes se les debe la con -

servación de la vieja cultura, pues copiaron a mano los antiguos códices griegos y latinos (49) pero desaparece por completo en el resto de la población, que termina por no saber ni escribir. Pero no puede saberse --porque no se dispone -- de pruebas documentales-- cuando llegó al punto máxime esta miseria intelectual. Se advierte, asimismo, que en la época de CARLOMAGNO aumentan los conocimientos intelectuales con respecto a épocas anteriores, para producirse nuevamente un movimiento general de descenso (50).

Hay autores, sin embargo, (51) influídos por el -- hecho innegable de que el hombre se ha movido desde las cavernas hasta las confortabilísimas habitaciones de las ciudades de nuestros días, y desde la más lamentable y supersticiosa pobreza intelectual hasta el dominio tecnológico -- que le ha situado ya a las puertas de los mundos vecinos de nuestro sistema planetario, que entienden que la tendencia normal del "homo sapiens" es la de apertura a las novedades y a las llamadas de la aventura que le espera detrás de cada roca para alejarse cada día un poco más de la barbarie.-- Pero esto es cierto sólo en parte. Se ha descuidado, a nuestro entender, un factor de suma importancia para tranquilizar el razonamiento que advierte el progreso, de una parte, y la inmovilidad o inercia mental, de otra, como una paradoja.

Se ha calificado de sociedades "dinámicas" a aquellas en las que los cambios son numerosos y rápidos, y de sociedades "estáticas" a las que experimentan pocos cambios

y lentos. Pero se ha hecho notar que cualquier sociedad - puede ser clasificada como estática durante un cierto tiempo y como dinámica en otro (52). La Europa occidental, por ejemplo, podría ser considerada como detenida, como inmovilizada, hasta principios del siglo XIV, y como en la avanzada del progreso a partir de entonces. Pero este no es el problema que tenemos planteado aquí. La Administración pública, cuando trata de perfeccionar las técnicas de aplicación de los medios de que dispone para el cumplimiento de los fines del Estado, ha de contemplar la colectividad en su conjunto. Es indiscutible que la Humanidad, como un todo, ha desplegado una extraordinaria actividad renovadora y creadora. Pero ya hemos insinuado que, según el testimonio de la Estadística, sólo hay un individuo extraordinariamente dotado --que son los que hacen progresar a la sociedad-- por cada casi medio millón de mediocridades. Y éstas, desde el punto de vista en que nos situamos aquí, son las que necesitan verdadera atención. Pues las genialidades no son susceptibles de encuadramiento dentro de unos tipos "standard" de los que con la suficiente garantía puedan esperarse de ellos determinados comportamientos. Los estímulos normales no provocan en este tipo de individuos las respuestas que arrancan a los demás de la comunidad indiferenciada, pues por sus condiciones están acostumbrados o, al menos, habilitados para resistir fuertes presiones del medio sin conmoverse. Como ejemplo está el caso de los grandes místicos, de los idealistas, como el "mahatma" GANDHI, -

de los héroes. Estos personajes se imponen ciertos deberes. Y los cumplen. El deber se ha definido como la necesidad de efectuar una acción como respeto por la ley (53), bien sea por la que rige imperativamente para todos o por la que cada sujeto se ha impuesto. El hombre vulgar de nuestras ciudades y de nuestros campos no sólo es completamente ajeno - a la posibilidad de crearse una ley moral que determine su comportamiento, sino que se resiste sistemáticamente a acatar las que se hayan dictado por los poderes públicos. Su mentalidad no está habituada a la disciplina de las costumbres y desconoce la finalidad intrínseca de las normas de conducta que los dirigentes de la comunidad hayan promulgado. No es bueno ni malo. Es indiferente y, desde luego, presumiblemente mejorable.

Parece ser que estamos en condiciones favorables, después del estudio que hemos realizado, de afirmar que la resistencia al cambio en general es una constante histórica en el hombre, e incluso de entender que si no fuera así, - la civilización actual, que ha costado cerca de medio millón de años, se hubiera conseguido en un par de centurias. La inmovilidad mental se comprueba de modo empírico y es - asequible fácilmente a los métodos experimentales.

Pero es de advertir, naturalmente, que la inmovilidad mental, que además de no ser total y absoluta - porque si lo fuera el hombre no habría pasado de la prehistoria, del hacha de sílex, a la que quizá no hubiera llegado nunca - tampoco se da en el hombre de relleno a lo lar-

go de toda la trayectoria de su existencia. La resistencia al cambio es cada vez más tenaz a medida que envejece. Y ello por dos razones fundamentales: el arraigo que los hábitos toman en el individuo, y el ejemplo que representa la persistencia en las prácticas por parte de los demás individuos de su grupo, quienes siempre desapruban los cambios e innovaciones que hagan los demás. Y esta postura contraria a los cambios actúa como un poderoso control social.

Una adecuada educación, simultaneada con una -- orientación racional y propagandística -- tomada en el sentido de una acción educadora -- son medios importantes para el manejo de los conjuntos sociales extensos y escasamente aglutinados, para conseguir el asenso de la masa, en sus actitudes colectivas, por medio de la manipulación de símbolos significativos (54). Si la inmovilidad mental fuera completa en todos los individuos --excepte en las genialidades-- y durante toda su vida, sería completamente inútil, -- como ya hemos advertido, tratar de este asunto en su aspecto de problema a efectos de la aplicación de las técnicas -- de fomento administrativo, únicamente que se hiciera como -- pudo entretenimiento. Con la expresión "inmovilidad mental" se quiere expresar aquí --con todos los inconvenientes que tiene para la Administración pública en el aspecto en que -- la estudiamos preferentemente en el presente trabajo--, no una situación o un "status" definitivo, immodificable para -- toda la gran masa humana de relleno de la sociedad, sino una

característica dominante en el hombre común. Una tendencia. Pues hasta el sujeto de más escasos medios intelectuales, - salvo casos de oligofrenia o de esquizofrenia, que producen inferioridades psicopáticas (55), es susceptible de aceptar y de llevar a la práctica alteraciones en sus hábitos, siempre que no sean muy súbitos y espectaculares los motivos de terminadores y de que no vayan precedidos de un minucioso - razonamiento técnico, porque desconfiarían de los propósitos de quienes se los hicieran. El argumento o argumentos empleados habrían de estar a la medida de la capacidad, de la mentalidad y de las creencias de aquellos a quienes se les dirigieran. Ahora bien, para los propósitos de la Administración pública, con respecto a la consecución de eficacia en sus medios de fomento, estas posibilidades catequizadoras carecen realmente de interés. El fomento aplicado así, aún - con una preparación, mediante campañas más o menos prolongadas en un determinado sentido, es siempre de aleatoria eficacia. O, al menos, el resultado que se consiga con el esfuerzo realizado por los poderes públicos, por lo menos para la solución de problemas que surjan de pronto, se corresponderá difícilmente con las actividades que se realicen. Hay casos, sin embargo, de problemas persistentes, de esos que incluso llegan a engendrar psicosis colectivas, que para su solución, aunque no del todo satisfactoria, se puede demandar - la colaboración de los administrados sin prepararlos previamente con gran meticulosidad, puesto que el problema mismo los ha predispuesto ya a esforzarse por despejarlo. Pero éste no

es el caso general. La resistencia al cambio es la característica natural del hombre, aunque hay supuestos de situaciones extraordinarias que imprimen una movilidad determinada por el imperativo categórico (56), de adaptarse a nuevas circunstancias. Lo que también pudiera parecer carente de interés para la Administración, que debe contemplar situaciones normales. Pero, sin embargo, entendemos que estos estados de anormalidad aparente, pueden ser dignos de consideración. Al menos, algunos de ellos. Estos supuestos son, en general, los siguientes: (57)

a) Cambios fundamentales. Pueden consistir en descubrimientos técnicos, ideológicos o en cambios de ideas derivados de aquéllos, que impengan nuevos sistemas de vida; o alteraciones en los esquemas culturales debidos a conquistas o colonialismos --o a la desaparición de éstos, que es lo más frecuente ahora-- en grupos determinados.

b) Guerra. Produce generalmente una desorganización social. Hay un cambio súbito en las costumbres, en los hábitos, en las actividades de los individuos. Sobre todo -- en la "guerra total" de nuestros tiempos (58). En todo tiempo los conquistadores imponían a los conquistados sus leyes y su cultura. Ello originaba grandes esfuerzos de adaptación en los vencidos. En la guerra moderna se perturbaba toda la organización económica. Se crean grandes deudas que imponen un peso que han de soportar los sobrevivientes. Aumenta la pobreza o se crea y las organizaciones económicas han de ser reconstruidas.



c) La "cultura rezagada", según la denominación de OGBURN. Es lo que ocurre cuando se producen innovaciones en una fase de la actividad humana, por ejemplo en la económica, que requiere de ciertas adecuaciones en otros sectores de la cultura, pero que se producen con más lentitud de lo que las necesidades demandan.

d) El fracaso de la organización social en adaptarse a la incapacidad de un cierto número de individuos con dificultades para desenvolverse normalmente dentro de la organización. Este es un factor menos importante que los demás estudiados, dentro de lo que se llaman fenómenos de patología social. Ha tratado de resolverse en las sociedades modernas por medio de rehabilitaciones o de asignación de puestos de trabajo conformes con sus aptitudes. Esparta los eliminaba. Algunas sociedades primitivas atribuían a los locos, psicopáticos e epilépticos, conocimientos excepcionales y poderes sobrenaturales.

De lo dicho en el presente capítulo estimamos posible deducir fácilmente que nuestro propósito ha sido el de poner de relieve una condición o actitud del hombre común --podríamos decir que del hombre en general, puesto que las excepciones son insignificantes--, que es la de resistirse a cambiar sus costumbres, sus hábitos, sus convicciones, sus creencias. Pero no con la intención de señalar un hecho simplemente, sino con la de llamar la atención sobre el mismo; de advertir que para las tareas de la Administración pública esta manera de comportarse el individuo de la especie hu-

mana supone un obstáculo, una rémora, una dificultad en fin. Y, además, que parece necesario intentar desarraigar lo de hábitos que ya no le son de utilidad, sino que, por el contrario, impiden su mejoramiento. Más de medio siglo le costó al campesino de alguna región española decidirse a sustituir el arado romano, de madera, que profundizaba escasamente quince centímetros en las tierras de labor, — por el arado de vertedera metálica que alcanzaba cuarenta centímetros o más y le aumentaba la producción en un porcentaje muy alto.

Es de notar que como uno de los factores dinámicos más importantes son los cambios tecnológicos e ideológicos, que transforman las actitudes y, con ellas, las condiciones de vida de la sociedad, una vez que los individuos han comprobado que el cambio les favorece y ya se ha creado un ambiente de simpatía hacia la innovación de que se trate —pues aun cuando no se apruebe expresamente se exterioriza hacia ella cierto respeto—, se ha abierto un cauce prometedor hacia las transformaciones de las pautas de comportamiento, en el sentido de hacerse más flexibles y tolerantes, pues el individuo se halla mejor dispuesto a dejarse aconsejar y orientar. Cuando ciertos esquemas de comportamientos individuales, duramente criticados antes, son aceptados y admitidos por otros componentes de la comunidad, dejan de ser peculiaridades de un sujeto para convertirse en normas culturales (59).

Los cambios sociales —como consecuencia de muchos factores, y entre ellos, de las transformaciones ideológicas—

lógicas-- no han ido siempre a igual ritmo. Las modificaciones en las formas sociales que se derivaron de los cambios tecnológicos producidos en las Edades del Cobre y del Bronce llevaron como consecuencia la introducción de la cultura del hierro. Los inventos en general tuvieron influencia sobre la vida de las comunidades y éstas, a su vez, estimularon las invenciones. La vida en comunidad se desarrolló etapa por etapa a través de muchos siglos y se movió en algunas con mucha lentitud --como ocurrió para pasar del paleolítico al neolítico-- y en otras con más rapidez (60). Una década de la segunda mitad del siglo XX significa un dinamismo superior al de varias centurias de la antigüedad.

Otra idea que se deduce de lo que hemos dicho anteriormente es la de que la Administración pública, para alcanzar un máximo de eficacia a la larga --la vida de la Administración es ilimitada-- no puede conformarse con actuar sobre los administrados en la forma en que espontáneamente aparecen en el conjunto social. Ha de prepararlos, pero no en el sentido a que se refiere PARETO al hablar del contenido y aún de la realidad de las necesidades sociales (61). --Hubo un tiempo en que el saber humano estaba recogido por la tradición y, aunque con algunas deformaciones, no excedía de los límites de la memoria de los hombres. Después de la aparición de los pueblos alfabetos hay una época --la del sabio-- en que toda la ciencia, recogida en libros, es susceptible de ser poseída por los estudiosos, pues se contenía en unos pocos volúmenes. Desde hace medio siglo, sin



embargo, el saber se ha complicado tanto, en extensión y - en dificultad, que los sabios no son integrales, sino en - pequeñas parcelas del saber. Además, tal complejidad hace que cualquiera se pierda en el laberinto de doctrinas y de opiniones. Al administrado hay que orientarle uniformemente. Es una labor que creemos necesaria y alcanzable como finalidad, aunque no de inmediato. Hay que preparar al súbdito para recibir la llamada administrativa. Se le ofrecen - cosas que se sabe que apetece a cambio de su colaboración, porque se supone que elegirá siempre lo que le cause pla - cer y rechazará lo que le origine molestias. Pero es sabi - do que los conceptos de placer y de dolor se modifican con la educación, igual que se transforman las necesidades.

A esta interesante cuestión dedicaremos el capít - tulo siguiente.

NOTAS CORRESPONDIENTES AL CAPITULO III

- (1) DAWSON, CHRISTOPHER: "Dinámica de la Historia Universal". Rialp. Madrid, 1961, pag. 103.
- (2) NICOL, E.: Op. cit., pag. 70; SOROKIN, P.A.: Op. cit. pag. 1.118 y ss.
- (3) FICHTER, J.H.: Op. cit., pag. 359.
- (4) NICOL, E.: Op. cit., pag. 71.
- (5) MILL, J.S.: Op. cit., págs. 83 y 84.
- (6) OVIDIO: "Metamorfosis", VII, 20.
- (7) OGBURN: "Social Change", New York, 1923, pag. 191, mencionado por BARNES & BECKER: Op. cit., tomo I, pag. 25, y también por HAWLEY, A. H.: Op. cit., pag. 41
- (8) ORTEGA Y GASSET, J.: "El tema de nuestro tiempo", cit. pag. 12.
- (9) SPENCER, H.: Op. cit., tomo III, pag. 186.
- (10) FOURASTIE, JEAN y LALEUF, ANDRE: "Revolución en Occidente". Editorial Fontanella. Barcelona, 1964, pag. 61.
- (11) HAWLEY, A.H.: Op. cit., pag. 38 .
- (12) STRINDBERG, A.: Op. cit., pag. 70.
- (13) MANNHEIM, K.: "Libertad ...", cit., pag. 220.
- (14) MEYNAUD, JEAN: "Introducción a la ciencia política". - Editorial Teenos, S.A., 2ª edición. Madrid, 1964, pag. 39.
- (15) TONNIES, FERDINAND: "Desarrollo de la cuestión social". Editorial Labor. Barcelona-Buenos Aires, 1933, pag. 371
- (16) WEISS, MOSHE: "Some observations of the dynamics of - - change in the Israel Government organisation". Revista Internacional de Ciencias Administrativas. Volumen - - XXXIV, 1968, numero 2, pag. 144 y ss.
- (17) SUAREZ, FEDERICO: "La crisis política del antiguo régimen en España (1800-1840)". Rialp, S. A. 2ª edición. Madrid, 1958, pag. 47.



- (18) BARNES H. y BECKER H.: Op. cit., tomo I, pág. 25 y ss. 154 ss. y 408.
- (19) SOROKIN, P.A.: Op. cit., pág. 858.
- (20) ROSTOVITZ, M.: Op. cit., tomo I, pág. 389.
- (21) FOURASTIE, J. y LALEUF, A.: Op. cit., pág. 107.
- (22) MANNHEIM, K.: "Libertad ...", cit., pág. 284.
- (23) FREUD, S.: "Psicoanálisis aplicado", cit., Obras Completas, vol. II, pag. 1.006 y ss.
- (24) WEBER, M.: Op. cit. tomo I, pág. 260.
- (25) ROSTOVITZ, M.: Op. cit., pág. 388.
- (26) BRAUDEL, FERNAND: "Las civilizaciones actuales". Editorial Tecnos, S.A. Madrid, 1966, pág. 69 y ss.
- (27) JORDANA DE POZAS, L.: "Derecho Municipal", cit., pág. 26, recoge estas menciones.
- (28) WEBER, M.: Op. cit., tomo I, pág. 21. FUSTEL DE COULANGES: "La ciudad antigua". Emecé, Editores, S.A. Buenos Aires, 1945, pag. 73 y ss. SARRAILH, JEAN: "La España ilustrada de la segunda mitad del siglo XVIII", pag. -- 37 y ss.
- (29) FICHTER, J.H.: Op. cit., págs. 65 y 326.
- (30) ORTEGA Y GASSET, J.: "La rebelión ...", cit., págs. 82 y 85.
- (31) SOROKIN, P.A.: Op. cit., pág. 376
- (32) Mt.: 5, 3; Lc.: 6, 20.
- (33) PAPINI, G.: Op. cit., pág. 77.
- (34) WEBER, M.: Op. cit., tomo I, pág. 174.
- (35) MARIAS, JULIAN: Op. cit., págs. 98 y 99.
- (36) SOROKIN, P.A.: Op. cit., págs. 1.118 y 1.119.
- (37) MARIAS, J.: Op. cit., págs. 153 y 154.
- (38) SOROKIN, P.A.: Op. cit., pág. 1.122 y 1.123.
- (39) Cfr.: CAMPO, SALUSTIANO DEL: "Cambios sociales y formas de vida". Ediciones Ariel. Barcelona, 1968, pag. 36 y ss.



- (40) ROGERIO SANCHEZ, J.: Op. cit., pág. 181 y ss. SOROKIN, P.A.: Op. cit., pag. 7.
- (41) SOROKIN, P.A.: Op. cit., pág. 863.
- (42) GILLIN, J.L. y GILLIN, J. Ph.: Op. cit., pág. 69.
- (43) MARAVALL, J.A.: Op. cit., pág. 65.
- (44) SOROKIN, P.A.: Op. cit., pág. 710.
- (45) Cfr.: PABLO VI: "De populorum progressionem promovendam", Primera Parte. I, 10.
- (46) GURVITCH, GEORGES: "Determinismes sociaux et liberté humaine", Presses Universitaires de France. Paris, - - 1955, págs. 82 y 83.
- (47) DUVERGER, MAURICE: "Sociologie politique". Presses Universitaires de France. Paris, 1966, pag. 5.
- (48) GURVITCH, G.: Op. cit., pág. 41.
- (49) MALAPARTE, C.: Op. cit., pág. 232.
- (50) PARETO, WILFREDO: "Forma y equilibrio sociales". Selección realizada por Giorgio BRAGA del "Trattato di sociologia". Revista de Occidente. Madrid, 1966, pag. 227.
- (51) FREYER, H.: Op. cit., pág. 35. ANDERSON, N.: Op. cit., - págs. 49 y 50. OGBURN, COMPTON, KIDD, SPENCER ..., mencionados por GILLIN-GILLIN: Op. cit., pág. 653 y ss.
- (52) GILLIN-GILLIN: Op. cit., pág. 652.
- (53) KANT, EMM.: "Des fondements de la métaphysique ..." cit. pag. 24.
- (54) FRAGA IRIBARNE, M.: "La crisis del Estado". Aguilar, S. A. Segunda edición. Madrid, 1958, pag. 236.
- (55) SCHNEIDER, K.: Op. cit., pág. 24.
- (56) Cfr. KANT, EMM.: "Des fondements de la métaphysique ..." cit., pag. 47.
- (57) GILLIN-GILLIN: Op. cit., pág. 822 y ss.
- (58) CONDE, F.J.: Op. cit., pág. 194.
- (59) GILLIN-GILLIN: Op. cit., pág. 195.
- (60) ANDERSON, N.: Op. cit., págs. 49 y 50.
- (61) PARETO, W.: Op. cit., págs. 187 y 188.

## CAPITULO IV

### ORIENTACION DE LOS ADMINISTRADOS

Con el propósito de poner de relieve lo que sea - el fomento administrativo, hemos tratado de recordar las nociones de Administración pública, de sus fines, de los medios que emplea para obtenerlos; hemos examinado lo que el fomento significa, su desarrollo histórico, las formas en que se manifiesta y las ventajas e inconvenientes de su aplicación. Como sujeto receptor o destinatario de la acción y de los efectos del fomento hemos hecho también referencia al hombre; es decir, hemos tratado de "describirlo" en la forma en que aparece normalmente, y creemos haber - puesto de relieve que una característica de su comportamiento es su inmovilidad mental, su resistencia al cambio de costumbres, de prácticas, de actitudes y de creencias, después de que se ha acostumbrado a ellas plenamente y de que ha adquirido el hábito de producirse de un cierto modo y no de otro, sin un aprendizaje consciente y organizado.

Ahora estudiaremos las posibilidades que tiene el hombre de "ablandarse" por algún procedimiento para dirigir su conducta en la forma que resulte más provechosa a la colectividad a que pertenece, en primer lugar, y a sí mismo, por añadidura. Pero esta tarea plantea abundantes problemas, aun cuando se dé por demostrado que el hombre es educa-



ble y, por consiguiente, perfectible, si bien esta premisa no ha obtenido, como sería de exigir en una operación silogística rigurosa, aceptación unánime o, al menos, bajo este planteamiento simplista.

La cuestión de si hay una libertad de la voluntad y, en caso afirmativo, la de la situación del límite que separe la libertad de la necesidad, es un discutido problema filosófico. Se dirá que la libertad humana está siempre mediatizada, pues sólo se actúa mediante la elección entre diversas posibilidades que le son ofrecidas al hombre y - que este ofrecimiento depende, a su vez, de las propias decisiones humanas (1). Pero ~~por muchas~~ que sean aún las cosas dudosas en este terreno es necesario admitir una como cierta: la voluntad humana no parece ser tan libre como para quedar totalmente inmune respecto de las influencias externas. Es posible "manipular" eficazmente las motivaciones. Es posible la producción de acontecimientos que pongan previsiblemente en movimiento instintos, sentimientos o pensamientos de otros hombres, e influir así o de otro modo en la motivación de éstos. Esta "manipulabilidad" de los motivos es un elemento importante en el terreno político, así como en otras ramas de las ciencias sociales. El conocimiento ha hecho grandes progresos en los últimos cincuenta años en este campo, especialmente mediante investigaciones acerca del papel desempeñado en todo ello por el inconsciente, los instintos y los sentimientos reprimidos, otros factores irracionales, situaciones de masa, así como

las diversas técnicas de la publicidad y de la propaganda. El amplio trabajo realizado en este ámbito por psicólogos de las diversas escuelas --con inclusión de los psicoanalistas-- y por los sociólogos, constituye un elemento de gran valor en el arsenal de instrumentos con que la ciencia política tiene que intentar la realización de su tarea específica (2). Un ejemplo de las posibilidades de la "manipulabilidad" de las motivaciones puede serle la eficacia de la publicidad comercial --que condiciona y determina los gustos de los consumidores-- y la propaganda política.

La voluntad humana, en principio y sin ningún "fortalecimiento" por vía educativa, está efectivamente condicionada por los factores ambientales, permanentes o transitorios. Pero el hombre puede aprender --y son innumerables los ejemplos de que lo ha hecho-- a dirigirla y a orientarla en la dirección que se haya propuesto, en el sentido de querer y apetecer unas cosas que, por pura tendencia, rechazaría. Este es el fin primordial de la educación: corregir las tendencias antisociales del individuo para hacerlo un hombre civilizado. De las manos de la naturaleza sale toscos. Su vocación de hombre auténtico surge de la educación (3), que puede permitirle determinar su destino, dentro de lo que ello sea alcanzable (4).

En el capítulo anterior hemos intentado demostrar que la rigidez mental es una condición natural en el hombre. Y aunque ello supone un inconveniente para el mis-

no, es una defensa de que ha sido dotado por la naturaleza para ayudarlo a sobrevivir, como lo es también el dolor físico. Pero no puede llevar la primera de esas defensas --que es la que para nuestro trabajo tiene verdadera importancia-- hasta los límites en que generalmente lo hace si desea efectivamente pasar de la fase de la existencia "natural" a la del vivir político y social que le impone la realidad misma. Tiene que superar el estancamiento mental a que tiende para mejorar su existencia. Más hay que enseñarle a hacerlo y, simultáneamente, convencerle de los perjuicios que pueden sobrevenirle si se obstina en permanecer en unas creencias que recibió sin ninguna garantía de su calidad.

También hemos aludido anteriormente a que la ciencia --o, mejor dicho, la cultura en sentido técnico-- amplía constantemente sus dominios. Estas dos realidades implican formalmente una contradicción, porque inmovilidad mental y progreso son conceptos incompatibles. Sin embargo, se ha advertido que el término "inmovilidad" --o el de "inercia", que también se emplea para designar el mismo fenómeno-- no se tomaba en un sentido estricto de "status", sino en el de característica dominante. Con esta precisión dejábamos un resquicio a la entrada del "movimiento"; este es, del progreso. Pero no conviene, para dejar claro este problema, que se entienda la expresión "progreso" con demasiado rigor. Progreso para nosotros aquí no es otra cosa --

que la manifestación de la idea de "mejoramiento cultural". Porque es sabido que el progreso, que parece referirse a una idea de perfeccionamiento total, no se ha producido en todas las direcciones del saber y del ser. El progreso experimentado hasta ahora no ha sido rectilíneo en su trayecto --ría, sino ondulante. En la Tecnología --como capítulo de la Física, dentro de los sectores de la Mecánica, subdividida en Estática y Dinámica-- se ha caminado con cierta prisa en los últimos cuatro siglos y, particularmente, en los últimos treinta años (si se recuerda que el hombre tardó en --aprender a pulimentar la piedra algo más de medio millón de años), pero en otros sectores del conocimiento la marcha ha sido lentísima, si es que ha habido alguna. Esto significa, entre otras cosas, que la cultura no está bien integrada. Pero cuando la falta de integración es tan grave que impide la necesaria unidad, la cultura total se derrumba y la sociedad pierde su cohesión (5).

Se ha advertido ya hace bastante tiempo que entre las circunstancias que concurren con respecto a ciertos sectores del conocimiento humano hay pocas que, como el escaso progreso conseguido en la controversia relativa al criterio del bien y del mal, sean tan distintas de lo que pudiera haberse esperado, o tan significativas del atraso en que se encuentra la especulación sobre las materias más importantes (6). En la mente del hombre actual --desbordado por las grandiosidad del "equipo cultural" que le rodea y que le asombra, porque es para él algo misterioso-- hay ideas tan oscuras como quizá en la del "neanderthalensis". De otras --

cuestiones tiene unas nociones tan imprecisas que lejos de facilitarle la existencia le sumergen en situaciones de - confusión. Si se compara el progreso tecnológico de la humanidad en la época de PERICLES con el de la actual se advierte de momento una gran diferencia. Las conquistas modernas son espectaculares. El hombre consiguió bastantes - de sus anhelos de siempre, aunque no en la forma simple e incruenta en que los soñaba allá en la oscuridad de sus cavernas. En arquitectura los avances no han sido tan grandes. Las pirámides del Imperio menfita, de la III y IV dinastías faraónicas; las edificaciones helénicas y particularmente la ciclópea "Puerta de los Leones", en Micenas; - los puentes y vías romanos, sin contar con las "siete maravillas", son ejemplos de la altura técnica alcanzada por - los hombres de la antigüedad. Nadie pudo superar todavía a Policleto, a Mirón, a Fidias y a Praxiteles en escultura. - Sólo Miguel Angel y Leonardo, en el "quattrocento", se les aproximaron. En el área de las que llama DILTHEY "ciencias del espíritu" (7) hay pocas conquistas favorables al hombre de hoy. Pero hay algunas. No en el terreno especulativo, precisamente, pero sí en el de las realizaciones prácticas. Se duda de que en la actualidad haya genio bastante para componer un coro como los de ESQUILO o para escribir una página como las de VIRGILIO (8).

En algunas direcciones del conocimiento alcanzó - el hombre en los primeros pasos que siguieron a su ascensión a la sabiduría --a la "sofía"-- todos los objetivos que le -

permitieron sus posibilidades intelectuales. Se instaló en las zonas ocupadas y no dió un paso más. A veces ni aun supo mantenerse dentro de las áreas conquistadas - inicialmente y, quizá por agotamiento, retrocedió. Ya - hemos indicado algún ejemplo de ello. En otras esferas del saber --como, por ejemplo, en la de la moral-- realizó grandes esfuerzos, verdaderos alardes de energía, - se debatió en discusiones interminables, y cuando pretendió alguien hacer balance del resultado de estos esfuerzos, llega a la desoladora conclusión de que de lo único que está seguro es de que no sabe nada.

En relación con la falta de una verdadera integración de la cultura, de que ya hemos hablado al comienzo del presente capítulo, no cabe desconocer la desproporción o desfase que se da entre algunas manifestaciones de nuestra civilización actual. Al lado de una tosquedad primitiva de muchas ideas se advierte una extraordinaria precisión en algunas parcelas del saber, como por ejemplo en el campo de la Física. Y esto tiene sus inconvenientes, - que ya han sido reiteradamente señalados por los sociólogos. El hombre que posee algún concepto claro en algún - sector científico, aunque sólo sea en ese limitado ámbito, se comportará con respecto a las materias que desconoce --según ha señalado ORTEGA--, no como el ignorante que es, sino como un hombre de ciencia (9), y hará creer a - quienes no tienen ideas claras en ningún terreno --que son la mayoría de la población-- que está en posesión de la -

verdad con respecto al tema --el que sea-- del que haya -  
tratado. Con estas personalidades "deslumbrantes" la inno-  
vilidad se resquebraja a veces. Y sin embargo, el juicio  
de estos personajes influyentes, carece totalmente de ga-  
rantía fuera de la zona concreta de su competencia espe-  
cializada, y dicen cosas en nombre de la ciencia que es-  
tán muy lejos de la demostrabilidad científica (10). El -  
director --se dice-- de casi cualquier gran empresa indus-  
trial, como la "United States Steel Corporation", la "Ge-  
neral Motors" o la "Radio Corporation of America", posee  
el privilegio, y hasta la obligación, de hablar y de ser -  
escuchado con atención, no sólo sobre política comercial o  
economía, sino también sobre el papel del gobierno en la -  
sociedad, los fundamentos de la política exterior o la na-  
turalidad de la educación liberal (11).

También se ha hecho notar que hasta los primeros  
años del siglo XVIII el saber tenía un carácter directamen-  
te personal: lo sabido lo era por alguien concreto e indi-  
vidual, el "sabio", como, por ejemplo LEIBNIZ. Después, la  
pretensión de llegar a la plenitud de la sabiduría --de lo  
que se sabe-- resulta quimérica. A medida que la totalidad  
del saber se hace inaccesible --aunque sea cierto que el -  
conocimiento de una verdad ayuda a descubrir otras (12)--,  
se despersonaliza. La complejidad creciente de las disci-  
plinas científicas ha hecho que resulten mucho más inalcan-  
zables que en el siglo pasado. Pero a partir de cierto mo-  
mento, distinto según las disciplinas, pero aproximadamente

a principios del siglo XX, la vulgarización es prácticamente imposible. Acaso la última teoría científica asequible haya sido el modelo atómico de BOHR, el físico danés que obtuvo el premio Nobel en 1922. La gran quiebra sobrevino con la teoría de la relatividad, con la que con tanta insistencia se ha enfrentado el propósito vulgarizador, sin éxito ninguno. Todo ha sido inútil en este terreno. Los que no han conseguido, con una preparación intelectual bastante cuidada, entender desde dentro la teoría de EINSTEIN, han tenido que contentarse con la magnífica fulguración de su prestigio misterioso y con la traducción escasamente ilustradora de que "todo es relativo". Otro tanto ha sucedido con la teoría de los "cuanta" de PLANCK. Los nombres de los grandes científicos han dejado de ser populares y ni siquiera el premio Nobel los hace famosos, pues cuando los periódicos indican que les han sido concedidos por tal o cual tema, los lectores no entienden siquiera cuál es éste. En el terreno de la Filosofía sucede algo parecido: el positivismo parece nacido precisamente para la vulgarización, e incluso --según se afirma igualmente por el mismo autor a quien seguimos en estas consideraciones-- las teorías filosóficas de NIETZSCHE y de SCHOPENHAUER, pero no así la fenomenología de HUSSERL, el simbolismo de la lógica moderna y de toda la filosofía epistemológica afín, ni aun el pragmatismo o el existencialismo en cualquiera de sus cuatro versiones, la de HEIDEGGER, la de JASPERS, la de MARCEL y la de SARTRE. Pero no sólo la masa se siente ajena a la --



ciencia, pues lo sorprendente sería que se preocupara de ella, sino incluso los científicos. La proliferación de la producción intelectual ha sido de tal consideración y su conocimiento ha exigido, a su vez, otros conocimientos tan especiales, que cada hombre de ciencia sólo tiene acceso a una parte muy pequeña de la bibliografía científica. La ciencia ha pasado de la personificación en el "sabio", de carácter "actual", a la impersonalidad de la ciencia en "los libros", sólo "potencial", porque los libros han de ser leídos para que el saber que contienen se realice y actualice en alguien. Pero como nadie puede recorrer y tener noticia precisa de esa abrumadora bibliografía, resulta que lo que se sabe --"el saber"-- no lo posee nadie en concreto y se piensa que nadie puede poseerlo (13).

Desde el comienzo de la ciencia moderna se ha admitido que el grado de ignorancia crecerá con los avances de la ciencia. La consecuencia más popular del progreso científico ha sido la creencia, aparentemente compartida por muchos científicos, de que el grado de nuestra ignorancia disminuye fuertemente y, por consiguiente, de que se puede pretender un más amplio y deliberado control de todas las actividades humanas. A la vez que el desarrollo de nuestro conocimiento --del conocimiento humano-- descubre nuevos reinos de ignorancia en la naturaleza, la creciente complejidad de la civilización que permite construir tal conocimiento, entraña nuevos obstáculos para la comprensión intelectual del mundo que nos rodea. Cuanto más civilizados -

somos --se dice, como el filósofo griego-- más ignorancia -  
acusamos de las realidades en que se basa el funcionamiento  
de la civilización. La misma división del conocimiento --se  
añade-- aumenta la necesaria ignorancia del individuo sobre  
la mayor parte del complejo cultural en que se desenvuelve  
(14). Quizá el hombre no esté habilitado --ni aun el arque-  
tipo-- para empresas como las que ha emprendido. El hombre,  
desde hace mucho tiempo, quizá desde su despertar a la civi-  
lización, está engreído. Se ha considerado siempre, en su in-  
terioridad, como un repertorio ilimitado de posibilidades. Y  
es así, pero no en el sentido petulante que él ha atribuido  
a sus aptitudes. Es muy limitado, aunque se crea perfecto. -  
Pero el mal no es producto exclusivo de nuestra época ni del  
hombre creado por la revolución industrial. Ya DESCARTES, en  
su obra capital, publicada en el año 1627, comienza con la -  
afirmación de que el buen sentido es la cosa mejor repartida  
del mundo, pues cada cual piensa estar tan bien provisto del  
mismo que aun los más difíciles de contentar en cualquier -  
otro asunto no desean generalmente más buen sentido del que -  
poseen (15). Este ensobrecimiento del hombre actual --el de  
otras épocas ya no nos interesa para nuestro estudio-- le -  
lleva a no sentir ningún deseo de someter a revisión sus -  
creencias. Las seguridades que le rodean y los derechos efec-  
tivos que le están reconocidos contribuyen a hacerle altive  
e insolente. En cierto modo le inhabilitan para un mejora- -  
miento espiritual. O, al menos, le dificultan su consecución.  
El hombre común de nuestra sociedad cree merecer todas las -

comodidades que la laboriosidad humana ha hecho posibles con el esfuerzo ininterrumpido de muchas generaciones. Y si estas comodidades que ya ha experimentado de algún modo o, por lo menos, de las que ya tiene conocimiento, no se le ofrecen y entregan con la más amplia generosidad, se enfurece y las exige sin reparar en que su contribución para hacerlas posibles ha sido muy modesta y puramente instrumental, pues han sido las minorías intelectuales, que se incluyen dentro de la denominada "clase ociosa", las que han aportado la totalidad de lo que se entiende por civilización. Cultivaron las artes y descubrieron las ciencias; escribieron los libros, inventaron las filosofías y refirieron las relaciones sociales. Incluso se les debe la liberación del oprimido. Sin estas minorías la humanidad no habría salido nunca de la barbarie (16).

Ahora bien, no creemos que esa despreocupación por corregirse y perfeccionarse le sea impuesta al hombre común por sus limitaciones intrínsecas, por su natural ineptitud. Ya lo hemos advertido. Si creyéramos en su incapacidad para el perfeccionamiento la orientación no pasaría de ser una especie de "amaestramiento" o de "domesticación", pero que no tendría repercusión alguna en el empleo de las técnicas de fomento, como medio eficaz de la actividad administrativa para la consecución de los fines del Estado en el terreno de la satisfacción de las necesidades públicas. Pero es, desde luego, difícil. Porque el -

hombre corriente, como no siente una apremiante necesidad de cambiar sus actitudes, ya que no se le ha advertido de modo inteligible que las que practica no son las que más le convienen (pues si lo fueran es admisible que no viviera en la indigencia en que con bastante frecuencia se desenvuelve), tampoco se da cuenta de la urgencia de buscar la verdad, pues aunque no la encontrara nunca sería en sí mismo un ejercicio ennoblecedor, ni la de convencerse de que con ella todo el problema de la existencia sería de más fácil solución (17).

Se afirma, de acuerdo con la opinión que a este respecto sostenemos en el presente trabajo, que con auxilio de técnicas adecuadas el hombre es susceptible de reforma, aun cuando el mejoramiento que alcance no permanezca inalterado porque la voluntad, guiada por el libre albedrío --aquí se deja un poco de lado el determinismo-- lo hace inestable, pero que, por esta razón, hay que tratar de impresionarle de tal modo que el progreso, fatigosamente conseguido, quede marcado en la conciencia del individuo de modo difícil de borrar (18). Este punto de vista de la conveniencia, desde la perspectiva de la Administración pública, de educar u orientar al individuo, no es de aceptación unánime. HUME ha dicho que cuanto menos naturales sean el fundamento y los principios sobre los que se halle establecida cualquier sociedad, más dificultades encontrará el legislador para engrandecerla y cultivarla, y que la mejor política es la de acomodarse a la condición

general de los hombres y obtener el mayor partido posible (19). La diferencia entre la opinión del filósofo inglés a que acabamos de aludir y la nuestra parece casi únicamente terminológica. Para HUME, aquí, el concepto de "natural" no puede coincidir con el de rústico, ignorante, supersticioso o resabiado, sino con el de honesto y virtuoso, pues en otro lugar afirma que es imposible que las personas que tienen iluminado el espíritu por la luz de la ciencia vivan en el estado de las naciones ignorantes y bárbaras, y considera la cultura como un conjunto armónico de conocimientos, ya que se permite dudar de que se pueda esperar fundadamente que una pieza de tela sea buena en una nación que ignora la astronomía o que descuida la moral (20). En la época del liberalismo, en la del "laissez-faire", era natural que se proclamara como un dogma la necesidad de que la Administración pública se abstuviera de presionar de ningún modo sobre los individuos, en su personal y privativo quehacer, para dirigir u orientar su conducta. Teóricamente, en aquel clima político e ideológico tan desfavorable a las iniciativas del Estado, la actividad administrativa había de reducirse al mínimo, puesto que sólo se consideraba justificada en aquellos casos excepcionales en que la iniciativa privada, en las cuestiones referentes a la satisfacción de cierto tipo de necesidades, fuera tan insuficiente que sin la intervención de los poderes públicos se menoscabara la libertad de los ciudadanos o el orden público. Bajo la vigencia

de aquellos esquemas político-económicos, bien en su versión más pura o ya con importantes rectificaciones de sus módulos originarios, se entendía que eran los individuos - quienes debían obrar, y no la Administración, que había de limitarse al cumplimiento de las misiones señaladas por vía legislativa (21). Mucho después de HUME aun se decía - que los abusos serían tanto más amplios cuanto mayor fuera la intromisión del gobierno en los asuntos privados (22).- Por otra parte, tampoco en aquellas épocas la Administración se encontraba en condiciones de intervenir eficazmente en la vida privada de los individuos, como consecuencia, precisamente, del ideario dominante a este respecto.

Los poderes públicos no pudieron resignarse en ningún momento a aceptar a los componentes de la comunidad en la forma tosca e incultivada en que aparecen normalmente en los conglomerados sociales, a menos que tales poderes, sin ningún propósito organizador, se limitaran a desplegar una actividad puramente policial o represiva. Ni el padre, como jefe de la comunidad doméstica, ni el responsable de la dirección de los demás grupos humanos, pudo entenderse nunca totalmente de la orientación o educación de los individuos sujetos a su autoridad, ya que animados únicamente por sus tendencias e inclinaciones no sólo se - desarrollarían carentes de libertad, porque la harían imposible las tendencias antisociales, sino que, aun en el supuesto de que pudiera brotar en un ambiente tan poco propicio, los individuos guiados por sus apetencias, no conoce-

rían su manejo, ni habría vida ciudadana, a la que, según se ha afirmado, va siempre unida la historia de la civilización (23), ni vida propiamente comunitaria.

Es notoria la desfavorable situación en que se halla el hombre con respecto a los demás animales, en lo que a las naturales aptitudes se refiere para satisfacer las necesidades que le crea su existencia. Cualquier animal, particularmente los metazoarios y, dentro de éstos, los vertebrados, excepto el hombre, llega a la condición de adulto con extraordinaria rapidez y ya con todos los conocimientos que precisa para conservar su vida en condiciones normales. El hombre, en cambio, nace en un estado de debilidad física y mental que le incapacita para subsistir por sí mismo. Logra hacerlo con el auxilio de - - otros individuos adultos y adquiere, lenta y trabajosamente, la educación y la experiencia que necesita para desenvolverse con independencia, en el ámbito de una familia y de una sociedad que no siempre está en condiciones de instruirle adecuadamente. Nace sin saber nada —"tanquam tabula rasa"— y sin conocer cómo ha de adaptarse al medio que le rodea, ni aún si tiene necesidad de alguna adaptación. Pero, a diferencia de sus demás compañeros, posee una importante disposición para el aprendizaje, prácticamente ilimitado, con una capacidad craneana media, para el hombre europeo, de mil cuatrocientos cincuenta centímetros cúbicos, contra quinientos en el mayor simio antropoide (24). La duración del ciclo vital y el lenguaje, que

le permiten aprovecharse de los esquemas culturales que encuentra en la colectividad en que vive, le facilitan una adquisición de conocimientos de gran amplitud. Pero, como nota desfavorable, con respecto a los otros animales, su raciocinio potencial le puede conducir --y de hecho le conduce con extraordinaria frecuencia-- a graves errores. Ello pone de relieve la importancia de que la educación que recibe --mas que como conjunto efectivo de conocimientos, como "disposiciones" para interpretar razonablemente la realidad que le rodea-- tenga un mínimo de garantías y, por consi guiente, de especialización. No basta para resolver los problemas comunitarios actuales con los métodos o sistemas educativos clásicos: que el individuo recibiera o adquiriera -- la educación en la medida, cualitativa y cuantitativa, que le fuera posible. El comportamiento de un hombre, o de una colectividad, con graves errores o con creencias falsas ha de ser, generalmente, perjudicial para sus propios intereses --tomada la expresión en sentido amplio-- y muy en especial para los de la comunidad a que pertenezca, puesto que el hombre se mueve, según se ha afirmado, empujado por sus pasiones (25). En el más favorable de los supuestos, sus esfuerzos se verán recompensados con una utilidad inferior a la que la misma cantidad de energía bien aplicada debiera producir. Este individuo de educación o de creencias equivocadas transmitirá sus errores a otros y recibirá de ellos las ideas que más se acomoden a sus esquemas mentales. Por consiguiente, rechazará las ideas que no presenten una afinidad --



mínima con las suyas que permita encuadrarlas entre el repertorio de posibilidades de esta índole previamente dispuestas. De aquí la inmovilidad mental, a que nos hemos referido, o la resistencia al cambio cultural, y también las dificultades que una educación defectuosa representa para el logro de los fines del Estado a través de la actividad de persuasión susceptible de ser desarrollada por la Administración pública.

El individuo ignora, claro está, que su equipo mental y su educación son defectuosos, pues de otro modo hay que suponerle dotado de un mínimo de buen sentido (26) para desear y procurar mejorarlos. Desconoce igualmente, que por estar integrado en una colectividad que adolece de sus mismos defectos, las creencias que adopta, tomadas de esa misma comunidad en que vive en constante interacción, no tienen la importancia y la solidez que el sujeto les atribuye, ni merecen, por consiguiente, mantenerse vinculados a ellas y rechazar otras.

Con un número muy elevado de individuos que han recibido su formación en colectividades o grupos que carecen de la preparación indispensable para que en ellos se desarrolle el hombre de acuerdo con las exigencias de la vida actual, han de enfrentarse el pedagogo, el psicólogo, el moralista y, por supuesto, los poderes públicos. Pero han de hacerlo, no confiados, como era posible hasta no hace mucho tiempo, en el buen sentido natural del hombre, sino en la forma que demandan las circunstancias sociales y

psicológicas actuales. Al hombre de hoy se le dan muchas cosas hechas y un buen número de problemas resueltos y se entiende que es cierto que la falta de necesidades y de preocupaciones de efectos inmediatos o próximos debilita el estímulo del perfeccionamiento (27).

El Estado de Derecho se ha autolimitado. Al individuo y al "ciudadano" le han sido reconocidos unos derechos o facultades sólidamente estructurados y protegidos. A este individuo, sujeto de una porción de prerrogativas que es tá facultado para exigir eficazmente, no puede tratársele del mismo modo que a aquel otro empobrecido política y jurídicamente de épocas pasadas. Al hombre de nuestros días ha de enseñársele, como mínimo, a hacer uso de modo razonable de los derechos que tiene reconocidos, pues de no ser así sus relaciones para con los poderes públicos se harán cada vez más intolerables y también las que mantenga con sus semejantes.

Es posible que el problema a que aquí nos referimos no sea exclusivo de nuestros días. En todo tiempo fué necesario un equilibrio o una adecuación entre las medidas administrativas y las circunstancias sociológicas. Pero hasta ahora quizá no se haya sentido la necesidad imperiosa de que esa adecuación se logre urgentemente, porque la Administración no tuvo nunca ante sí un programa de actuación como se ha asignado la de la época presente, en la que, teóricamente, nada le es ajeno, pues se ha impuesto la obligación de aparecer allí donde el hombre la necesita (28), aun cuando ello -

haya sido provocado, no por una determinada corriente doctrinal, sino por imperativo de la realidad y por la toma de conciencia de su misión (29).

Las condiciones ambientales de la época presente son distintas a las de cualquier otra. Todas las épocas -- como períodos de tiempo individualizados por la peculiaridad de alguna o algunas de sus características -- tienen sus particularidades. El hombre de nuestros días, como el de todos los tiempos pero quizá más el del nuestro por la rapidez con que se han sucedido acontecimientos que costarían siglos y milenios a otras civilizaciones, se nos aparece como un caso único en la historia. Su estructura psicológica está determinada y conformada por el medio verdaderamente original en que le ha correspondido vivir, y aparece muchas veces en esa situación del sujeto que aún no tuvo tiempo de adaptarse a un medio extraño. Da la impresión de encontrarse entre dos momentos diferentes de su metamorfosis.

El hombre de relleno de otras épocas, el de las ocupaciones industriales, tenía creencias, pues el vivir las lleva implícitas, pero aceptaba la autoridad de las clases dirigentes y participaba en el odio o en la admiración que inflataba a los señores de quienes, de algún modo, dependía. Pero no tenía ideas "suyas". Al menos sus "ideas" tenían muy escasa significación en el conjunto del pensamiento de la comunidad, animada únicamente por las ideas de unas minorías de calidad. El hombre común carecía de oportunidades para hacerse oír y notar. Hoy el proceso de masificación es

de tal importancia que alcanza incluso a gentes que en -  
otras épocas se mantenían inmunizadas contra el influjo -  
de las actitudes costumbristas. Si el hombre común de - -  
otras edades hubiera tenido ocasión favorable de manifes-  
tar con comodidad sus opiniones y su falta de simpatía ha-  
cia las instituciones es muy posible que se comportara co-  
mo el de hoy, siempre que las demás circunstancias fueran  
también semejantes a las actuales. Este individuo exigen-  
te y desagradecido de nuestros días, que no está habilita-  
do para opinar sobre cuestiones trascendentes y que, sin  
embargo, lo hace, pues cree tener la aptitud y los conoci-  
mientos que exige tan delicado menester, acepta con gran  
dificultad los puntos de vista ajenos y es laborioso con-  
vencerle --al menos con la dialéctica empleada hasta aho-  
ra-- de que debe esforzarse para conseguir su mejoramien-  
to. Advierte enseguida hasta los más pequeños defectos de  
los demás y de la Administración y encuentra fácilmente mo-  
tivos para justificar sus excesos, que siempre le parecen  
insignificantes, aunque no los de sus semejantes. Pero tam-  
poco esto es ninguna novedad. Ya en el Evangelio se desa-  
prueba esta postura egoísta (30).

El diálogo con este individuo díscole y engreído  
es fatigoso. Aparte de su escaso interés por escuchar - -  
--por recibir enseñanza-- no es fácil de convencer, pues a  
su inercia mental han de añadirse sus peculiaridades dia-  
lécticas. En las cuestiones de mayor trascendencia, sin em-  
bargo, puede cambiar de criterio con asombrosa facilidad.-

Participa en esto de una de las características de la situación de masa: el predominio de la afectividad sobre las funciones intelectuales (31). Más que de un cambio de criterio --que es una actitud ante la verdad o una vía para llegar a ella, con un cierto carácter de permanencia-- es una postura dubitativa, transeunte. Pero esta inseguridad alcanza también a las personas de ciencia, a las minorías intelectuales, aunque en un plano más elevado. En las ciencias básicas, que permanecieron incommovibles durante varias centurias, empezaron a advertirse grietas. La epistemología comenzó a resquebrajarse. Aunque la masa estuviera enfaenada con las supersticiones y los mitos, el hombre del laboratorio, de la cátedra o de la celda monástica tenía unas pocas ideas depuradas, de verdades elementales, que servían de apoyo y de guía a la caravana del pensamiento y de la cultura. Podían ser, objetivamente, puros convencionalismos, pero daban seguridad al hombre y fé en sí mismo, en su capacidad creadora, y servían de acicate a su laboriosidad. Cuando estas ideas, ancladas con carácter irrevocable en la mente de los hombres, empezaron a presentar hendeduras, se produjo un angustioso estremecimiento en todas las direcciones de la cultura. Entonces ocurrió un fenómeno curioso: el plebeyo era el hombre de las oscilaciones y el científico el de los dogmas y después sucedió al revés. El intelectual contaba con un grupo de proposiciones reconocidas como ciertas --aunque sólo fueran hechicerías disfrazadas con ropaje de erudi -

ción-- que servían de fundamento a sus propósitos de futuro. En tiempos de AUGUSTO COMTE la ciencia se aprestaba a dominar, teórica y prácticamente, la existencia (32). Después, fué el hombre-masa quien creyó estar en posesión de la verdad, mientras que el intelectual se convirtió en dubitativo, en escéptico. El hombre de ciencia se halla rodeado de confusión, desorientado e íntimamente descontento de sí mismo (33). El intelectual duda de casi todo mientras que el hombre "de la calle" está seguro de sus conocimientos. Ríe despreocupadamente y está convencido de su capacidad, al menos potencial, para resolver toda clase de problemas. Aunque hay uno con el que, según dice, no se atreve: el del fin de su existencia material. Es insensible a la emoción y a las situaciones que deben normalmente despertarla, y no agradece a nadie el esfuerzo que supone proporcionarle condiciones de vida cada vez mejores. Está necesitado, sin duda alguna, de educación. Lo difícil es saber si será posible dársela. Pero entendemos que sí. -- FRÖBEL --el creador de los "Kindergarten"-- era muy optimista a este respecto. Entendía que el hombre debe ser considerado, no como perfecto, desde luego, sino como quien, constante y siempre progresivamente, va en desarrollo y avanza sin cesar, de un grado a otro de desenvolvimiento. Es, según se infiere de sus posibilidades actualizadas hasta ahora, de naturaleza reformable y susceptible de mejoramiento y educación. Habría que procurar que hasta la pidiera espontáneamente. La Ilustración también juzgaba muy favorablemen

te las facultades humanas y las suponía semejantes en todos los individuos; sus teóricos opinaban que era suficiente con dar al hombre una educación racional (34). -- Nuestra confianza en las posibilidades educativas del hombre es lo que nos mueve a prepugnar que se le someta a un intenso aprendizaje, pues entendemos, precisamente, que -- su inmovilidad mental o inercia cultural obedece a su defectuosa educación y a dejarlo abandonado a sus tendencias, impulsos y apetitos, que permiten que lo condicionen los -- influjos del medio en que se desenvuelve con suma facilidad. Al hombre adulto, ya con sus puntos de vista y sus hábitos profundamente arraigados es al que no se le convence con razonamientos e, por lo menos, con los que hasta ahora se han empleado para atraerle. Estos razonamientos son incomprendibles para el individuo ya endurecido en la práctica de determinada conducta, inspirada en la interpretación espontánea de las circunstancias ambientales, bajo la presión de sus necesidades y tendencias.

También hemos insinuado --y es notorio-- que el hombre corriente no agradece las comodidades y atenciones que le dispensan los poderes públicos. Encontrar de paseo ante su puerta a un agente de la policía de seguridad para prevenirle perjuicios, le parece lo más natural; tan natural como encontrar la calle allí. Hallar las vías públicas urbanas iluminadas, limpias y asfaltadas; los jardines con bancos a la sombra; los medios de transporte colectivo que

le permiten recorrer grandes distancias con muy ligero quebranto de su patrimonio; los servicios públicos en general y tantas otras cosas con las que se tropieza y que utiliza, sin haber aportado ni una idea para lograrlas, ni un esfuerzo directo para mantenerlas, despiertan en este tipo de hombre tan poca emoción como la que pueda sentir otro, que parece a gran distancia del de nuestras ciudades del mundo occidental, perteneciente a las tribus africanas de países que obtuvieron recientemente la autonomía política, ante las instalaciones que dejaron en el territorio las autoridades colonizadoras. Estas consideraciones no invitan, en principio, a hacerse grandes ilusiones con respecto al futuro de la civilización. No parece haber duda de que existe una crisis de pensamiento. Una crisis más, porque no es la primera que se produce. Una de ellas fué la del Renacimiento. La actual se señala que se le hizo visible a HUSSERL ya en 1929, pues dice que se vive en un mundo incomprendible, en el que se preguntan las gentes en vano por su "para qué", por su sentido antes indubitado, plenamente reconocido por el entendimiento y por la voluntad- - (35). Y, antes y después, se le habrá manifestado la proximidad del fenómeno a muchas otras personas de menos renombre y autoridad que el profesor de Friburgo. Pero "el pueblo", el vulgo, no lamenta las crisis del pensamiento. No tiene preocupaciones de esta naturaleza. Sus afanes son de otros órdenes más cercanos a los apetitos materiales. Los escépticos, los cavilletes, son las minorías contemplativas.



Aquellas que, después de un largo recorrido, desconfían de que el camino en que se hallan sea el que ellos debían seguir, y dirán, como EINSTEIN, que la cosa menos comprensible del mundo es que el mundo sea comprensible, para definir la racionalidad como un misterio y como el tema de una religiosidad cósmica (36).

Con respecto al problema de la crisis de pensamiento podemos aquí, desde luego, adoptar una postura de indiferencia. Señalamos su existencia por tratarse de un acontecimiento o de una situación social importante, que puede determinar la adopción de determinadas precauciones por parte de la Administración con respecto a sus actividades orientadoras. Los poderes públicos se dirigen al cuerpo de ciudadanos, unas veces para señalarle caminos, otras para limitarle su actividad, otras para prestarle determinados servicios y otras, en fin, para pedirle su colaboración voluntaria. En todos estos supuestos, pero particularmente en el último, no puede serles ajeno el conocimiento de su íntimo modo de ser, de sus preocupaciones, de su modo de enfrentarse con los problemas, de la naturaleza de éstos, de las apetencias de los individuos, de la intensidad con que las sienten y de sus disposiciones para aceptar condiciones cósmicas y sociales. Los poderes públicos no deben ignorar que el ciudadano corriente, el más abundante abrumadoramente en número, se inclina hacia la repetición de hechos, a la inmovilidad mental; que se deja influir por las modas, caprichos y chismes colectivos en un

plano superficial; que está satisfecho con lo que sabe sin hacer cuestión de nada, y que si presta, en algún caso, la colaboración que se le pide lo hace, después de insistirle, con el propósito egoísta de recibir mucho más de lo que da, sin sentir el más leve agradecimiento ni la más tenue emoción por los beneficios de orden colectivo que le sean facilitados. Y que las minorías intelectuales sienten que se atraviesa por una de las muchas crisis de pensamiento que ha experimentado la humanidad. La Administración conseguirá difícilmente la colaboración espontánea y desinteresada de las gentes. Y difícil es también la cooperación egoísta si no logra comprometer a los individuos en sus empresas. Pero esto sólo es posible si conoce previamente las disposiciones psicológicas de los administrados. La ciencia política no debe dejar a un lado los resultados de la exploración del psiquismo, a menos que desee renunciar voluntariamente a una de las posibilidades más prometedoras y originales de las modernas ciencias sociales (37).

Sería de muy escasa significación la labor planificadora de la Administración pública, a través de sus equipos de especialistas y técnicos en cuestiones sociales, dentro de su amplia variedad, si conseguía, a pesar de sus dificultades, descubrir un método que permitiera un mejoramiento de la sociedad, si no contaba con la colaboración de ésta para hacerlo efectivo. No serviría de nada porque no sería cierto que había encontrado un método eficaz para alcanzar tales fines. Método sin colaboración no puede darse. Sin con

vencimiento social --se ha dicho--, el Estado fracasa. Si emprende cualquier actividad que no esté basada en una gran convicción ciudadana, no puede tener éxito durante mucho tiempo. La duración del éxito de las actividades del Estado depende de la duración de la energía de su convencimiento. -- Cuanto más se estimulen las fuerzas latentes, más pronto se producirá la actividad. Y se añade que los que tienen a su disposición el poder psicológico y el físico están obligados a no permitir que se enfríe el efecto de la propaganda para fomentar su actividad (38). Las normas jurídicas podrían servir para imponer una determinada conducta, pero las mismas, con su atributo de la coacción, sólo pueden ser sostenidas durante un corto período de tiempo. Lo que se requiere verdaderamente es un adoctrinamiento eficiente de los miembros de la comunidad para conseguir que las normas se conviertan en su segunda naturaleza (39). Se ha afirmado igualmente que en la vida civil, tanto como en la militar, ha de ser educada la gente para que encaje en los patrones de vida social existentes (40).

Una depurada educación ciudadana, que consiguiera que cada individuo cumpliera rigurosamente con sus deberes, -- según el puesto que ocupare, sin faltar a la verdad deliberadamente, que fuera honrado en sus tratos, respetuoso y "benéfico" para con sus semejantes, disciplinado para con las autoridades; que pagara los tributos con puntualidad y exactitud; que contribuyera a las cargas públicas en la medida efectiva de sus posibilidades, y que se preocupara por el --

cuidado de las instalaciones de uso y servicio colectivo - como lo hace con las cosas propias, haría innecesaria mucha actividad estatal y, sin elevar los presupuestos, se aumentaría el bienestar de la comunidad. Esta educación al canzaría a los influjos exteriores que afectan a la persona individual, y comprendería todos los factores sociales y culturales que ayudan al individuo a desarrollar sus potencialidades sociales originarias y naturales (41).

Nunca, probablemente, se ha negado con fundamento que, de hecho, no sea posible influir en la conducta de las gentes mediante la educación, el ejemplo, la persuasión racional, el aplauso o la repulsa. La única cuestión que legítimamente cabe plantear es hasta qué punto, en determinadas circunstancias, existen probabilidades de influir en los hombres en la dirección deseada en virtud del conocimiento de que cierta acción les hará ascender o descender en la estima de sus semejantes o de que a consecuencia de determinado acto podrán esperar una recompensa o un castigo o, simplemente, obtener un beneficio o experimentar un perjuicio (42). En circunstancias normales esta influencia será en todo caso teóricamente posible, siempre que el indivduo esté correctamente educado y que, en base de la instrucción recibida, se le estimule adecuadamente. Se ha llegado a decir que el más seguro, pero más difícil, medio de evitar los delitos es perfeccionar la educación (43).

Sin embargo, una educación esmerada, que tan beneficiosa sería, no se atreve la Administración a exigirla a

los ciudadanos. Se limita a desearla y a fomentarla. Entretanto, se prepara de la mejor forma para hacer frente a las consecuencias de la educación defectuosa y con arreglo a esta premisa hace sus planes. Pero los buenos deseos y las medidas de fomento no bastan. La Administración pública parece que confía en que, aun cuando sea muy lentamente, los individuos llegarán a alcanzar la educación necesaria para una ordenada convivencia mediante los auxilios directos que el Estado presta y los indirectos que ofrece como colaboración a este respecto con la propia iniciativa ciudadana. Pero el tiempo transcurrido desde que la Administración pública asumió decididamente la responsabilidad de la educación, las aportaciones económicas procedentes de las cajas públicas para este fin y los demás medios dispuestos, son desproporcionados con respecto a los resultados prácticos obtenidos. Hay todavía muchas personas que se han despreocupado de favorecerse con estos servicios estatales. Estas personas no han entendido aún que necesitan instruirse y permitieron que se les olvidaran los escasos conocimientos que adquirieron. Si es que llegaron a adquirir alguno. La frustración en este aspecto de los propósitos de los poderes públicos parece sugerir la conveniencia de intentar una revisión de todo el aparato docente, por si fuera susceptible de mejora. El tránsito contemporáneo del "Etat gendarme" al "Service State" o al "Welfare State" exige una renovación (44) importante de algunas instituciones. En un discurso pronunciado por ALAIN PEYREFITTE, ministro francés de Educación, el día 14 de no -

viembre de 1967, con motivo de la apertura del curso en la Universidad de Besançon, decía que el problema que se le plantea a la Universidad --y que puede extenderse a todas las escalas de la enseñanza-- no es solamente el de agrandar sus locales y reclutar profesorado, sino también el de cambiar los métodos y el espíritu mismo de la enseñanza. Y ya se había hecho notar que una educación global, básica, fundamental, constituye una necesidad urgente, y que ello exige, probablemente, un replanteamiento general, "ex novo", de todo el problema de la educación para unas sociedades que, en verdad, son nuevas, de forma que no es suficiente con ampliar y mejorar lo existente en materia de educación, sino que es necesaria una clase nueva de la educación para una sociedad industrial de masas (45). Se ha afirmado que la tarea de preparar a la comunidad para aceptar nuevas soluciones es fundamentalmente educativa y no debe realizarse en forma indiferenciada, sino que habrá que adecuar la preparación según el grupo (46).

Al parecer --y los resultados alcanzados coadyuvan al fortalecimiento de esta creencia-- los sistemas educativos no han funcionado bien nunca. Ya QUINTILIANO (y también CATULO, OVIDIO, PLINIO, JUVENAL y otros), se quejaba amargamente de los defectos de que adolecía la pedagogía en Roma (47), y ROUSSEAU tampoco considera perfecta la de su época (48).

Después de superada la fase de abstencionismo estatal, al llegarse al convencimiento de que la iniciativa particular no era suficiente para proporcionar a la sociedad

el grado de bienestar deseable, uno de los servicios que - la Administración presta al ciudadano con gran amplitud es el de la enseñanza, aunque esta práctica no es de exclusiva invención del Estado actual. Ya en 1810 decía KRUG que la escuela es un medio de que tiene necesidad el Estado para lograr plenamente el conjunto de sus fines (49). Hay - que presuponer un mínimo de "educación" como actividad estatal (50). En Esparta, la educación de la juventud se había considerado siempre como de incumbencia pública, y se confiaba a un magistrado llamado "paidónomos". PLATON, que partía de su concepto unitario de la sociedad política, hace de la educación un problema de la Administración pública. Pero el Estado contemporáneo no ha ido tan lejos en profundidad en la formulación teórica de esta obligación, - pues si bien en Francia llegó a propugnarse la necesidad política del monopolio estatal de la enseñanza (51) y CARLOS III, en España, consideraba la instrucción pública como una función básica del Estado, de la que se esperaban - buenos resultados para la persona, la familia, la sociedad y el propio Estado (52), lo cierto es que no se le prestó la atención que tan favorables propósitos harían suponer.

El primer intento moderno de educación obligatoria lo llevó a cabo FEDERICO el Grande, de Prusia, en - 1794, y en este año se establecieron en Francia las escuelas superiores; la educación pública elemental comenzó en este país en 1833 y la libre, también elemental, en 1882.- En Inglaterra la escuela privada predominaba hasta hace po

co tiempo y la educación era casi un privilegio de las clases mejor dotadas económicamente. La educación obligatoria aparece en Inglaterra en 1876, pero hasta 1918 no se estableció una ayuda pública al sistema de escuelas. En los Estados Unidos de Norteamérica la educación pública, aunque defendida por THOMAS JEFFERSON y promovida por HORACE MANN y HERY BARNARD, avanzó poco hasta 1830 (53).

En épocas en que las intromisiones del Estado en la vida privada era insignificante, estaba justificado el hecho de que, prácticamente, descuidara la obligación de instruir al pueblo. La educación era un quehacer fundamentalmente particular de cada individuo. Había una autoridad pública que se consideraba de origen divino o pactista y una dualidad de dominadores y dominados. Hoy estas relaciones deben ser entendidas de otro modo. Existe el hecho real de las grandes colectividades humanas en las que, por razones históricas, geográficas, idiomáticas, religiosas o, simplemente, de empresa, hay un quehacer común y una unidad de destino, que necesitan un orden para su adecuado desenvolvimiento. La oposición entre gobernantes y gobernados, que siempre despierta recelos entre éstos, puede ser entendida hoy, cuando los empleos públicos, más que un conjunto de honores y prerrogativas, representan un "servicio" y grandes responsabilidades, como una división del trabajo. La sociedad, en la forma en que aparece estructurada en el momento actual de su evolución, es autosuficiente, pero cada individuo no puede hacer por sí mismo todo lo que necesita para subsistir. A una per-



sona le es imposible desempeñar los cargos de zapatero, magistrado, médico, guardia, arquitecto, telegrafista y tantos otros que precisaría para no dejar al descubierto la sa tisfacción de ninguna de sus necesidades. Naturalmente, no todas las ocupaciones son de la misma jerarquía, aunque todas sean importantes y, por ello, a las personas que se dedican a ciertos menesteres se las rodea de determinados privilegios "ratio officii", mientras que las adscritas a actividades de fácil aprendizaje están menos consideradas. Ya para el agustinismo de los primeros tiempos la realeza era, por ejemplo, un "ministerium" o, como dirán frecuentemente nuestros autores del siglo XVII, un "oficio" (54). La separación de la sociedad en clases procede, precisamente, de la división del trabajo, de la dedicación de los hombres a ocupaciones diferentes. La sociedad, para su supervivencia, necesita una estabilización y la adecuación de cada uno de sus componentes con el conjunto de todos ellos. Mediante el apoyo mutuo de la escuela y el Estado surge la pedagogía política, o la ciencia de la pedagogía nacional para lograr aquella adecución. Según SPRANGER, la pedagogía política tiene una misión doble: la llamada educación política en sentido estricto —la educación para una comprensión y una mentalidad del Estado— y una educación extrapolítica, que brota con la necesidad de familiarizarse con el mundo circundante (55), distinto hoy al de otras épocas. No se ha logrado nunca, sin embargo, que los progresos sociales, en ningún aspecto, se realicen con arreglo a planes rigurosamente elaborados, sino -

que han sido siempre el resultado de pequeñas acciones determinadas por circunstancias del momento (56). El azar ha jugado en estas cuestiones importantes papeles. Quizá no se hayan elaborado nunca planes rigurosos para resolver problemas de gran amplitud.

La vida de ahora, en contraste con la tradicional, es de ritmo mucho más rápido y apenas ofrece unos mismos valores y definiciones para ser compartidos por los individuos. Las cosas que tienen en común son superficiales --caprichos, modas-- y, de hecho, este nuevo modo de existencia demanda una cierta tolerancia para las desviaciones. La vida social de nuestros días no se basa en la aceptación de unos mismos valores; por ello, se requieren otras instancias de control distintas de las que actuaban con eficacia en otros tiempos. El orden humano ya no se apoya en la costumbre y en las tradiciones, sino en la policía y en los tribunales. La gente no obedece las normas sociales necesariamente porque crea en ellas, sino porque le resulta útil (57). Y esta situación, que probablemente llegaría a crear, por sí sola unas pautas de comportamiento acomodadas a las condiciones de una vida con escasos aglutinantes, exige precipitar la formación de una mentalidad que facilite cuanto antes y de la forma menos brusca la adaptación de los individuos al medio sociocultural que los rodea. Para conseguirlo entendemos que el único camino practicable es el de la educación.

Los poderes públicos mantienen hoy, en general, -

servicios docentes ~~y de la~~ parte incluso de sus programas políticos. En muchos casos se reservan la facultad de declarar la aptitud para el ejercicio de determinadas profesiones. -- Pero no se proponen la educación integral del individuo. Esta tarea se confía a la familia o a entidades extraestatales. La Administración pública parece haberse conformado con ofrecer algunos medios --instalaciones, material escolar, profesorado-- para que los hombres puedan alcanzar una cierta -- instrucción. Pero esto ha sido insuficiente. Las características de la sociedad actual demandan sistemas nuevos. Los individuos, insuficientemente integrados en la colectividad, son incapaces de elaborar con la urgencia y eficacia que reclaman las necesidades, las pautas de comportamiento adecuadas.

Para hacer efectivas sus tareas, la Administración se encuentra casi siempre con una importante oposición. El hombre-masa continúa en la creencia de que los oficios públicos y los cargos de cierta brillantez externa son ocupaciones de privilegio, a las que se llega por misteriosos caminos. Entiende que los propósitos que pongan de manifiesto -- quienes desempeñen tales cargos no pueden ser beneficiosos -- para el administrado y se mantiene en la opinión tradicional de que los poderes públicos se desprecupan totalmente de -- los problemas de la comunidad y que no sirven más que de rémora y trastorno para el desenvolvimiento de ésta.

Llevar al hombre corriente al convencimiento de -- que el aparato administrativo se necesita, no es tarea fácil. A los hombres de este tipo no se les ocurre nunca discutir sobre

tal problema, porque antes de empezar ya están de acuerdo en que la Administración pública, en cualquiera de sus esferas —central, local e institucional— es altamente perniciosa. En los países en que rige el sistema de los partidos políticos, los simpatizantes del derrotado en la lucha por el poder califican de detestable la obra realizada por los miembros del triunfante. Los indiferentes - - creen que tanto la de uno como la de otro partido es negativa y perjudicial para los intereses colectivos. La creencia de que los poderes públicos tratan de engañar y perjudicar al ciudadano parece estar generalizada. Y esta - - creencia supone, evidentemente, un grave obstáculo para - que el administrado preste su colaboración y para que se interese por las empresas de la Administración pública. - Es otra manifestación de la inmovilidad mental. El progreso exige el abandono de lo que fué (58). Tal opinión desfavorable es heredada de épocas anteriores en que, ciertamen- te, el jefe de la comunidad política se preocupaba poco - por el bien común (59). En el siglo XVIII, que está rela- tivamente próximo, el Estado sólo se inniscuía de un modo negativo en la vida del ciudadano: exigía el servicio militar, imponía tributos y, a veces, trabajo forzado; pero generalmente no hacía nada en faver de los individuos (60), y los de hoy conservan por tradición este recuerdo.

En un navío o en un convoy ferroviario, lo mismo que en un viaje en autobús, los pasajeros no dudan de la - importancia y de la necesidad del cargo de piloto o conduc

tor; tales pasajeros saben que mientras ellos se dedican a la lectura, a la charla, al sueño, o simplemente, a la contemplación, las personas encargadas de conducir el vehículo lo vigilan y cuidan de que éste llegue a su destino. El viajero, en estos casos, está predispuesto favorablemente hacia el piloto. Exactamente lo contrario es lo que ocurre con el administrado en relación con los poderes públicos, — pues como aquél se mueve en los estrechos límites de sus ocupaciones habituales, percibe los efectos negativos de la acción administrativa — exigencia de contribuciones, — prestación coactiva de ciertos servicios, prohibición de hacer bastantes cosas, represiones por invadir la esfera del vecino — pero no los beneficios que le reporta la acción administrativa, por ser, generalmente, de carácter indivisible. Intuitivamente el individuo entiende que el Estado no puede tener más finalidad que la de servirle, pero se niega a justificar las exigencias que le formula. Al pequeño labrador, por ejemplo, le parece lo más natural que si alguien le perturba en el ejercicio de sus derechos, — acuda el Estado con sus servicios de policía, primero, y — de la administración de justicia, después, para reprender y castigar al sujeto que le ha molestado. Pero no se aviene a entender que el Estado haya de exigirle la entrega de parte de sus ingresos o la presencia de un hijo en el servicio militar. Todo esto le parece un atropello.

La emulación pecuniaria, el deseo del individuo de destacarse de sus semejantes, sus aspiraciones a ser —

honrado y respetado, han atraído al hombre de todas las épocas hacia los oficios públicos. Desde ellos era fácil satisfacer estas apetencias y sin grandes esfuerzos lograba el respeto de los gobernados. Al ascender a los puestos importantes y disponer de una "potestas" superior a la de los demás hombres, el jefe supremo de la comunidad ha terminado por equipararse a los dioses. El poder, sobre todo si es muy amplio, lleva invariablemente al ser humano a este resultado durante muchos siglos. Unas veces se cree -- asistido por la divinidad y se atribuye la representación de la misma; actúa el gobernante, pero como mandatario de la divinidad. Este es el punto de vista de los Patriarcas de Israel (61) y el de los Jueces (62). En otros casos, el príncipe se atribuye naturaleza divina (63), como sucede con los de Egipto y hasta con el propio JULIO CESAR (64).-- Esta concepción era aceptada, y con buenos resultados, en épocas en que estaba profundamente arraigada en la mentalidad popular la idea de que entre los hombres existían diferencias radicales de calidad. El respeto y la veneración -- que le tributaban al jefe de la comunidad política, más -- que por el cargo eran inspirados por la importancia de la -- persona, y la colaboración que necesitaba o, al menos, la no oposición, la obtenía, no tanto por su autoridad como -- jefe político, como por el temor religioso que infundía el incumplimiento de sus deseos. Más, en épocas en que las diferencias esenciales de calidad entre los hombres empiezan a considerarse con muchas reservas, hay que buscar otra me

tivación al obrar colectivo que se demande por los poderes públicos. O ha de ser la coacción simple, en aquellas empresas en que el empleo de la "manu militari" sea eficaz, después de enfriada la fe religiosa que la sustituía, o ha de ser el móvil de la utilidad, en aquellos otros casos en que el empleo de la fuerza no dé resultados. El mito, la idea gloriosa también es importante para mover el ánimo popular. Pero no siempre se dispone de ideas de esta naturaleza, que surgen únicamente en casos excepcionales. Y las tareas de la Administración son de todos los días.

Pero como, por una parte, se desconfía de la sinceridad de la Administración, y hasta de su necesidad, y, por otra, es muy difícil precisar lo útil e, incluso, distinguirlo de lo superfluo en bastantes ocasiones, los poderes del Estado se encuentran con una resistencia por parte de los individuos que dificulta extraordinariamente su labor. Podrían utilizarse para el manejo de la masa las técnicas prusiana --militar-- y norteamericana --comercial--, combinadas (65). Pero no sería más que un ensayo. Lo importante es descubrir una fórmula de utilidad permanente. Y se llega a la conclusión, a la que ya nos hemos referido, de que es necesario interesar al administrado en los quehaceres de la Administración. El problema se resuelve con dificultad. Es cierto. No tiene, según entendemos, una solución inmediata. Hay que encontrar la puerta que lleve al ánimo del individuo ese interés, indispensable para su normal funcionamiento, por la cosa pública, que le lleve a -

participar con entusiasmo en los afanes del gobierno. Es cierto que se intenta de varias maneras: con la publicación de los planes estatales, de los presupuestos de ingresos y gastos, detallados en capítulos y artículos; con las exposiciones de motivos de las normas de Derecho positivo. Pero la gran masa de la población no atiende a estas llamadas ni les presta atención, porque, entre otras razones suyas, entiende que constituyen una añagaza. Si se obtiene algún resultado, en el sentido de aminorar los recelos populares, es con una lentitud que entorpece y perjudica la labor administrativa. El pueblo es el eterno desagradecido, que reclama y exige atenciones y beneficios sin hacer nada para merecerlos y hacerlos posible. Pasa que lo mejor sería no prestarle atención. Pero esta sería una medida peligrosa, pues además de que quizá no se haya hecho lo suficiente para ponerle en condiciones de que merezca el cuidado y las preocupaciones de la Administración pública, se corre el riesgo de que intente tomar, por la vía de la violencia que tan grata es a las masas populares, lo que no se le dé espontáneamente. En una sociedad de masas no puede esperarse que los problemas se planteen y encuentren una solución adecuada mediante la discusión o la adaptación fortuita. Mientras las tareas hayan de realizarse sólo en pequeña escala en un mundo reducido, la experimentación lenta es el modo correcto de hallar la solución. Cuando tienen que adaptarse unas a otras grandes instituciones, debe vigilar su funcionamiento alguna previsión centraliza



da o de otro modo resulta catastrófico el antagonismo (66).

Muchas instituciones están en crisis, porque lo - está el pensamiento, y una de ellas es la de los métodos de enseñanza. Se ha entendido desde hace mucho tiempo que la - Administración pública hacía bastante con instruir a los individuos en relación con unas cuantas materias. O, por lo - menos, que era lo mejor que podía hacerse. Para conseguir - esta finalidad se han establecido escuelas atendidas por el Estado, en las que se enseña gramática, geometría, geografía e historia, algo de matemáticas, etc. Todo ello con una extensión mínima de acuerdo con la capacidad de los alumnos y con el tiempo de asistencia a clase. Y parece como si el Estado estuviera satisfecho con ello, convencido de haber hecho bastante para preparar al ciudadano para la conviven- - cia. Le ha iniciado en una educación que, según parece en - tender, debe permitir al individuo su desenvolvimiento y su participación eficaz en las tareas colectivas o del vivir - colectivo. Pero se ha hecho muy poco con esta limitada educación. Hace tiempo que se escribió que la sabiduría que generalmente se enseña es de muy poca utilidad para guiar a - un hombre en relación con su conducta como ciudadano (67).

El hecho visible de que haya un gran número de - personas que, después de la educación del colegio, no están habilitadas para una vida como la que se les ofrece, es suficiente para demostrar que el sistema educativo fracasa en preparar a la gente para unas condiciones de vida fundamentales (68). Y así no es posible que el administrado se inte-

rese verdaderamente por las actividades del Estado. Con respecto a entidades inferiores a éste dice el profesor JORDANA DE POZAS que para que la participación de los administrados en la vida local sea fecunda es inexcusable - que aquéllos estén dispuestos a prestarla de buen grado - y, además, que posean una cierta preparación, y que ambos requisitos pueden lograrse de un modo insuperable durante la niñez y la adolescencia, en el marco de la escuela. Y recomienda fervientemente que, sin olvidar las enseñanzas que persiguen la formación cívica del alumno, se incluya en los planes correspondientes de la enseñanza primaria - una disciplina obligatoria, acompañada de visitas y de ejercicios prácticos, dedicada a exponer las ideas básicas de las colectividades locales, el vario contenido de su actividad y las ventajas que, para cada uno y para la colectividad se derivan de la participación de todos en los problemas y servicios del municipio y de la provincia (69).

Se entiende que cualquier gobierno puede proporcionar un sistema de educación que adiestre la inteligencia y cultive la discriminación crítica entre la verdad y el error y procure imparcialmente hechos para una situación dada que capacite a la gente para educar paulatina - mente su inteligencia de acuerdo con las necesidades de la vida colectiva (70).

Los gastos que hasta ahora se han hecho por el Estado en materia de enseñanza no se ven compensados más -

que en una mínima parte por los resultados obtenidos. El pueblo indiferente, al que le sería gravoso hacer frente al pago de los servicios de enseñanza, apenas saca provecho, aunque le hacen mucha falta, de los que le ofrece la Administración porque, aparte de que la asistencia a clase de los escolares no es asidua en un buen número de casos, con lo que el aprendizaje es defectuoso, al no ejercitar en la vida postescolar los conocimientos adquiridos termina por olvidarlos. Entre las gentes que se dedican a oficios y trabajos manuales se encuentra un elevado porcentaje de individuos tan poco instruídos que apenas saben leer. En las columnas correspondientes de los impresos del empadronamiento se hacen constar muy pocos analfabetos pero, en la práctica, su número es bastante elevado. No hace mucho tiempo que en un municipio rural de una provincia del norte de España --que no es ni con mucho de las más -- atrasadas de nuestro país-- de los ciento trece jóvenes -- pertenecientes a un reemplazo del Ejército, sólo diez sabían leer y escribir satisfactoriamente, lo que da la abrumadora cifra de más del noventa y uno por ciento de analfabetos para aquel municipio. Esta cifra no significa, naturalmente, que el índice señalado sea el general, pero puede servir para llamar la atención sobre los resultados de la enseñanza primaria estatal. Su ineficacia, sin embargo, no depende del personal adscrito a estos importantes servicios, puesto que en general se entrega con vocación y competencia al desarrollo de los programas establecidos. Fracasan los métodos de enseñanza por su inadecuación a las --

necesidades presentes y también por no encontrar bien dispuesto el ánimo del alumno. El escolar procedente de familias que viven del trabajo industrial se desenvuelve en un ambiente ajeno, indiferente y, a menudo, hostil, a los problemas de la educación. La familia no es sólo y siempre una escuela de virtudes, como sería de desear, sino que también lo es de rebabios y de malas costumbres. Se ha afirmado que la familia puede despertar y consolidar los sentimientos domésticos necesarios a la moral y los que forman la base de las relaciones más simples, pero que no está constituida de manera que pueda formar a los individuos para la vida social, pues incluso por definición es un organismo impropio para desempeñar tal cometido (71). Las elogiosas palabras que dedicaron a la familia a este respecto CICERON (72) y otros (73) quizá estuvieran inspiradas por la observación de lo que ocurría en los hogares que ellos conocían, donde la base educativa era ya elevada. Pero por cada familia idónea para proporcionar a sus nuevos miembros los conocimientos básicos que necesitan para convivir en un mundo extraordinariamente complejo, hay gran cantidad de ellas que precisan de una educación urgente para desenvolverse de un modo discreto en este medio psicosocial de nuestros días. Los escolares procedentes de estos hogares insuficientemente dotados cultural y económicamente, que viven en general en casas de reducidas dimensiones, en presencia de escenas de reproches conyugales, de murmuraciones, de invectivas contra el vecino, el patrón, el sacerdote, el funcionario público;

donde se utiliza un lenguaje grosero; donde no hay cuidado en disimular las intenciones y los deseos innobles, - asimilan muy difícilmente la enseñanza de las virtudes - que puedan serles ofrecidas en las escuelas. Las diecinueve horas que permanece el hijo de familia en su casa son mucho más intensas para el aprendizaje y la formación de la conciencia y hasta del carácter que cada una de las - cinco que están en la escuela los días de clase. Y si, - además, se tiene en cuenta que el niño —como el ser humano adulto— siente una profunda aversión hacia las cosas que le son impuestas y hacia la disciplina del colegio, la proporción de lo que aprende en éste, en relación con los resabios que adquiere en su domicilio, es insignificante. Si a esto se añade que al terminar la edad escolar se enfrenta en actividades que no le exigen la aplicación de los conocimientos teóricos que le fueron suministrados, se comprende fácilmente que al llegar a los veinte años se haya convertido en un analfabeto. Estos sujetos tendrán a su vez bastantes hijos, que serán educados de acuerdo con la capacidad de sus padres. Y así sucesivamente.

Se ha afirmado que, a la luz de los conocimientos modernos, muchas prácticas de las familias y de otros grupos primarios resultan claramente perniciosas para la educación de los niños, sin sospechar los efectos psicológicos nocivos en cuanto al desarrollo mental, y que el ejército, la burocracia o la fábrica tienen más importancia en la educación del individuo que la familia (74), a la que, -

en todas las comunidades, simples y complejas, se confía la educación por verdadera necesidad y por el normal -- acontecer de las cosas, aunque en la sociedad urbana moderna la tarea es demasiado compleja para ser realizada por la familia y es a los poderes públicos a los que se les atribuye la responsabilidad de participar en los problemas de la educación y el cometido de señalar los estándares mínimos del aprendizaje para la colectividad (75).

Por otra parte, el individuo de economía desahogada, que a veces también se aprovecha de los servicios docentes del Estado, si no existieran éstos enviaría a sus hijos a colegios privados. De esto y del escaso valor que a la enseñanza estatal se le da por aquellas personas para quienes está pensada, se deduce que los efectos de esta enseñanza son muy modestos. Aparte de ello está la realidad misma que lo confirma. Para quienes podían ser de inapreciable utilidad --pues no disponen de otros medios educativos-- se malogran en un sesenta o setenta por ciento; para quienes tienen medios patrimoniales suficientes es un obsequio del que podrían prescindir y, de hecho, prescinden. Quienes tienen el firme propósito de cultivar se lo hacen con ayuda del Estado o sin ella; para quienes la gramática, la geometría y las demás cosas que enseña la escuela son indiferentes, no las aprenden ni aún gratuita y obligatoriamente.

Más necesaria que la enseñanza misma de las materias concretas que se cobijan bajo la rúbrica de "cultu

ra general", es la de llevar al ánimo del niño y del ciudadano adulto en general el convencimiento irrevocable de que no pueden cumplir eficazmente sus obligaciones, cualquiera que sea el puesto que ocupen, sin un cultivo adecuado de sus facultades intelectuales. Una vez conseguido esto último el individuo llegaría a sentir vergüenza de su ignorancia y haría el esfuerzo, que ahora omite, para aprender e ilustrarse. Nos referimos aquí, naturalmente, no al aprendizaje parcial y aislado de unas cuantas materias, sino al conjunto armónico de conocimientos que abarca, desde las reglas más elementales de compostura hasta aquellas que señalan el comportamiento del sujeto en el lugar que ocupe en la sociedad. Actualmente son pocas las personas que, más o menos directamente, manejan o dirigen grandes masas de público, que no adviertan que el individuo común no está preparado para la convivencia. Los Estados no desconocen este hecho, pero no aciertan a corregirlo o se encuentran desbordados por otras actividades y se limitan a perfeccionar métodos viejos. Se dan cuenta de que el ciudadano carece del sentido de la responsabilidad, que el individuo no se solidariza ni hace suyos los problemas colectivos más que cuando su participación en ellos le produce un beneficio particular, que se traduce contablemente en un aumento de su patrimonio. Es cierto que, a veces, si se le prepara y acondiciona cuidadosamente, participa en campañas benéficas o de fondo sentimental, pero no se debe caer en la ingenuidad de creer que lo hace por puro amor al prójimo. En el fondo de toda acción de experiencia -

generosa hay posiblemente un principio mezquino y egoísta. Después de veinte siglos dedicados a la predicación de la fraternidad humana, todavía no ha sido capaz el hombre de comprenderla. El mandato de amar a sus semejantes que se le recuerda una vez a la semana lo ahoga al decirse a sí mismo todos los días que lo que está más allá de las fronteras de su propia piel le es extraño. La tibia adhesión — que el hombre en general presta a unas enseñanzas durante media hora a la semana — si es que las recibe — no sobrevive al ejercicio apasionado de oponerse a ellas durante las ciento sesenta y siete y media restantes.

Por debilidad de carácter, los hombres se deciden a menudo por el bien más próximo, aun cuando sepan que es menos valioso. La capacidad para los sentimientos más nobles es extraordinariamente delicada y se asfixia con facilidad, no sólo por influencias hostiles directas, sino también por falta de cultivo. En la mayoría de las personas jóvenes muere prontamente si las ocupaciones a que les llevó su posición o el medio social en que se encuentran — no es favorable al ejercicio de sus facultades. Los hombres pierden sus aspiraciones elevadas como pierden su agudeza intelectual cuando no se colocan en situación adecuada para que sobrevivan (76).

La Administración necesita convencer al ciudadano de que sin ella su existencia se desenvolvería con gran dificultad, y que imperaría la ley del más fuerte o la del más hábil, pues desaparecerían — o no habrían llegado a na



cer— todas las seguridades con que ahora cuenta. Por ello, urge comenzar una campaña de educación popular. Pero no sólo para conseguir despertar el interés del administrado hacia los quehaceres públicos, sino también y en primer término, para obtener un mejoramiento espiritual de cada individuo en un plano que afecte, no únicamente a sus virtudes colectivas, sino también a sus actividades privadas. No es suficiente con enseñarle unas cuantas reglas gramaticales o unas nociones de Física o de Química, porque ya sabemos que si no se ve precisado de utilizar estos conocimientos —los olvida muy pronto. La "cultura general" —se ha dicho— es, por definición la que permanece en la superficie; no es singular ni universal, sino anónima (77). Es muy aventurado confiar en que las virtudes que demanda la convivencia pueden ser adquiridas en la intimidad de la familia actual. Hay en ésta demasiadas creencias, hábitos y leyendas perjudiciales arraigados para que pueda encomendársele una función tan delicada como es la de la educación del ciudadano. Los hogares, como se dijo, lejos de ser modelos de convivencia y comprensión mutua son, con demasiada frecuencia, escuelas en que las malas y las buenas costumbres se manifiestan en bloque, de forma que es imposible para el nuevo miembro, carente de los más elementales principios de discernimiento en sus comienzos, distinguirlos. El egoísmo, —que aunque puede ser necesario para humanizar al hombre y —para la conservación de la especie, le perjudica en cuanto no deja de ser un vicio, y es el principio rector del indi-

viduo aislado y de la familia como conjunto, pero sin que sus miembros crean y sepan que es tal vicio, sino que, darse cuenta de que dirige sus actividades, no lo considerarían como una actitud razonable. Y estas creencias equivocadas y muchas otras son las que hay que corregir. Entendemos que el hombre puede mejorar su condición y tenemos fe en que lo hará, aunque no tanta como los teóricos de la Ilustración (78).

Se ha hecho notar que los únicos interrogantes que pueden proponerse legítimamente a este respecto de las posibilidades de perfeccionamiento del hombre, son si la persona sobre quien se hace recaer la responsabilidad de una acción particular o sus consecuencias, es la clase de persona accesible a motivos normales y si en circunstancias dadas puede esperarse de ella que sea sensible a las consideraciones y creencias que pretenden imprimirsele (79). Pero de lo dicho podemos inferir que si esa persona se toma del medio en que se halla, sin ninguna orientación bien establecida, el interrogante es, "a priori", imposible de despejar. Es cierto que el estudio de la Sociología, como ciencia, es posible en virtud del hecho de que los individuos que constituyen la sociedad piensan y actúan según ciertas maneras similares para todos ellos, determinados más o menos por ciertas pautas culturales --"cultural pattern"--, que son esquemas formados para servir de guías o de modelos en la formación de otros usos (80). Sin embargo, el conocimiento de este fenómeno socio

lógico no sirve, "per se", para mejorar la sociedad, sino, a lo sumo, para defenderse de ella; para evitar las consecuencias de sus malos hábitos.

Para el perfeccionamiento de los individuos, y de la sociedad, las técnicas de fomento pueden desempeñar un decidido papel. Sabemos que los argumentos utilizados hasta ahora para tratar de educar al hombre no han sido fructíferos en la medida que se esperaba de ellos. Las fibras de su aparato sentimental, como los órganos del olfato, se fatigan muy pronto y se insensibilizan. Los premios ultraterrenos no despiertan el interés de las gentes del pueblo, ni los castigos su temor. Las amenazas reiteradas son, en un porcentaje muy elevado, totalmente ineficaces y, a pesar de su falta de efectividad, constituyen los procedimientos más utilizados para tratar de atraer a los individuos a una empresa determinada o para apartarlos de ella. El medio que se emplee ha de tener la virtud de conseguir una participación activa de quienes hayan de educarse en la tarea de su propia educación. Esta, naturalmente, no es una labor de juristas, ni de simples aficionados, sino de pedagogos en su sentido amplio y de sociólogos.

Los intentos realizados para conseguir la educación de los administrados no han dado los frutos que se esperaba de ellos, porque los impulsos que les han determinado no han sido de la duración necesaria, mientras que la tarea educativa exige largos períodos de tiempo para conseguir efectos visibles. La educación ha sido siempre un tra

bajo lento y constante. Una lucha continuada con la ignerancia.

El individuo se mueve, según hemos indicado ya,-- en la dirección en que cree liberarse del peso de alguna - necesidad, cualquiera que sea la naturaleza de ésta, y se mueve también, pero para alejarse, de las cosas que le parecen dañosas para sus intereses inmediatos. Para juzgar - bien, sin embargo, se exigen dos requisitos: el conocimiento de la verdad y el hábito de seguir las indicaciones de - ese conocimiento (81), que es lo que hay que enseñarle al - hombre. Quizá el individuo poco influido por las presiones ambientales estuviera en condiciones adecuadas para conocer cuáles son las actuaciones de resultados favorables y cuáles las de efectos perjudiciales, siempre que fueran muy - simples. Pero, además de que en muchos casos entre la acción y sus efectos media un complicado proceso, al hombre le es imposible vivir ajeno a la influencia psicosocial y se encuentra siempre en una encrucijada cuando tiene que - elegir entre varias posibilidades de efectos mediatos. La - Administración pública se propone, al emplear los medios de fomento, que el administrado pida lo que los poderes del Estado consideran bueno para la comunidad y le estimulan y -- animan para que se decida en este sentido, Mas como el hombre no suele estar capacitado para distinguir entre lo que es objetivamente bueno, lo que solamente lo parece y lo que es malo, se inclina, en virtud de una tendencia espontánea - en apariencia aunque con remotos antecedentes, a creer que

detrás de toda proposición aparentemente beneficiosa hay una motivación perjudicial para sus intereses, y se retrae de actuar con la prontitud e intensidad con que se lo demanda la Administración. En el hombre predominan las tendencias individualistas y sólo con una insistencia mantenida durante siglos ha dado acogida tibiamente a la idea de que su vida aislada no tiene sentido. En el fondo de su conciencia sigue convencido de que todos los problemas que le plantee la existencia ha de resolverlos por sí mismo y de que sus semejantes no hacen otra cosa que crearle dificultades. La experiencia de cada día no ha sido suficiente para hacerle cambiar de opinión, porque la resistencia al cambio cultural le mantiene en vigor la herencia psicológica del recuerdo de tiempos no muy lejanos. Por ejemplo, la industrialización y urbanización en masa del siglo XVIII y principios del XIX, tuvo compañeros inseparables al alcoholismo, la prostitución, el desequilibrio mental, el suicidio, la violencia, el aumento de la criminalidad y otras formas de promiscuidad social. Las ciudades y zonas urbanas crecían rápidamente sin plan ni supervisión y carecían de los más elementales servicios; faltaban casi por completo los de limpieza, abastecimiento de agua y sanidad y tampoco había viviendas para la clase trabajadora. La consecuencia más notoria del descuido y abandono en que se encontraban las ciudades fué la reaparición de grandes epidemias de enfermedades contagiosas, como el cólera, que reconquistó a Europa desde 1831 y barrió el continente desde Marsella

hasta San Petersburga en 1832 y otra vez más tarde. Concretamente, en Glasgow hubo dos grandes epidemias --de tífus y de cólera-- entre 1830 y 1840, y tres --de tífus, cólera y paludismo-- en la década siguiente, hasta que las mejoras urbanas acabaron con una generación de descuido. Todas las formas de distorsión social eran tentativas para escapar del áspero destino impuesto por las duras técnicas de la industrialización (82). Para comprender lo que pasa ahora en el mundo hay que volver la mirada a la historia del siglo XIX (83) y aún a la de mucho antes (84).

Si damos como válido el número aproximado de quinientos mil años, aceptado por los especialistas (85), para señalar, allá en los oscuros comienzos del período chelense, la aparición del hombre sobre la tierra, y admitimos los resultados obtenidos por los investigadores, que afirman la posibilidad de la herencia, no sólo de los caracteres físicos, sino también de los psicológicos, no nos costará trabajo comprender que el hombre de hoy arrastra consigo los efectos de un aprendizaje lentísimo, basado en la experiencia cotidiana, que le impide adaptarse plenamente, a pesar de su plasticidad, a las condiciones cambiantes del medio físico, psíquico y social. De este medio millón de años ha vivido la casi totalidad de un estado de barbarie, pues aunque los pueblos históricos nos muestran períodos de relativo adelanto, ni éste alcanzaba a todos los individuos, como es notorio y se ha dejado entrever a través de los antecedentes históricos estudiados en otro lugar del presente trabajo, ni tiene gran

significación si se comparan tres o cuatro mil años con - la totalidad del tiempo señalado.

Las posibilidades de adaptación del hombre al - medio guardan cierta relación con el tiempo que haya estado sometido a las presiones de aquél y a la intensidad de éstas, aun cuando no sean necesariamente proporcionales.- En el período que hemos considerado como marco temporal - del hombre sobre la tierra, desde su aparición, no todos los momentos han sido de igual fertilidad en la evolución cultural ni en el proceso de acomodación del individuo al medio. Hemos señalado ya que para el tránsito del paleocli- tico inferior al superior empleó el hombre varios cientos de miles de años, mientras que en los tiempos actuales el progreso, en ciertos sectores del saber, es muy rápido. - Desde el barco de movimiento a vapor, de ROBERT FULTON, - que en 1807 tardó treinta y dos horas en recorrer los cua- trocientos veinte kilómetros que hay desde New York a Al- bany, hasta la ligereza y seguridad del "Savannah" actual, de propulsión atómica, hay, evidentemente, un progreso con- siderable, logrado en siglo y medio. En otros aspectos del conocimiento humano ya hemos apuntado también la idea de que se ha caminado con mucha lentitud, si es que se ha ca- minado algo. Mas esto no es obstáculo para pretender que - se ensanchen sus horizontes. Los resultados de las ciencias físicas se presentan inmediatamente y son susceptibles de perfeccionamiento hasta conseguir los efectos deseados. En el campo de las ciencias del espíritu los experimentos no

producen frutos que aparezcan inmediatamente como definitivos y, en muchos casos, ni aun mediatamente.

El hombre de hoy vive en contacto, más o menos directo, con los demás y no solo con los que pertenecen a su misma comunidad política. En Roma, por ejemplo, los miembros de una familia eran totalmente extraños para los de cualquiera otra, aunque viviera muy próxima, pues incluso tenían dioses diferentes (86). La interacción actual y las relaciones del hombre con sus semejantes, cualquiera que sea la distancia física que los separe son muy intensas. Esto hace que los esfuerzos de algunos individuos se transformen en utilidades para los demás en muy poco tiempo y que se llegue a una colaboración y a un trabajo, hasta cierto punto, de equipo. El avance tecnológico permite estos acercamientos, los cuales, a su vez, contribuyen al perfeccionamiento de la propia Tecnología. El tráfico de ideas autoriza a hablar de una conciencia colectiva universal, aunque no muy coherente. Existen todavía intereses de grupo que impiden el total desarrollo del intercambio cultural, pero se trata sin duda de obstáculos pasajeros que no pueden detener el proceso unificador.

La pauta de comportamiento --"cultural pattern"-- se forma con la constante repetición por muchas personas de un mismo comportamiento. Un hábito personal se forma cuando un individuo repite el mismo acto de igual manera. Cuando muchas personas hacen una cosa más o menos de igual modo durante un largo período de tiempo, se desarrolla el "hábi



to social", o "pauta cultural", que se define como "la uniformidad de obrar y de pensar que se produce regularmente - entre una pluralidad de personas", y es la unidad básica - de los papeles sociales, de las instituciones y de las culturas. Se trata de un comportamiento generalizado que sirve de modelo o de guía de lo que en una sociedad es una conducta aceptable o rechazable (87). Ahora bien, aunque se ha supuesto, y así sucede, que estas pautas o modelos de comportamiento --que comenzaron a producirse en el seno de comunidades reducidas hasta llegar a comprender la mayor parte de la humanidad-- no necesitan promoverse ni cultivarse, sino que surgen espontáneamente en las colectividades, sin necesidad de ninguna planificación ordenadora, lo cierto es que todo el lastre de imperfecciones que arrastran desde su origen o que se les ha unido posteriormente podría eliminarse o cambiarse totalmente su signo y hasta el contenido mismo de los hábitos sociales mediante la elaboración racionalizada de los mismos, y las gentes las seguirían con igual acatamiento que el que dispensan a los que brotan silvestres en el campo de las prácticas colectivas.

Si tuviera razón ROUSSEAU al decir que la "volonté général" --muy diferente, según su opinión, de la voluntad de todos, pues aquélla mira al interés común y ésta al interés privado-- es siempre recta y se dirige invariablemente al logro de la utilidad pública (88), no sería necesaria planificación alguna a este respecto. Mas la reali -

dad ha demostrado que no es así. Incluso se lo demostró al propio ROUSSEAU, según se infiere de su obra "Emilio", que reconoce que el hombre, por pura tendencia, se dirige al logro de la utilidad privada, particularísima suya —y no siempre con acierto—. Pero esta aspiración no es tan suficiente como se creyó para hacer progresar a la sociedad. — Por lo menos cuando ha llegado a posar unos medios potenciales capaces de imprimirle una aceleración importantísima a su desenvolvimiento.

Las tendencias egoístas del hombre podrían constituir un mecanismo suficientemente eficaz para el funcionamiento de la sociedad en la época preindustrial, en la que se daban unas condiciones que determinaban el cometido de las instituciones y hasta su naturaleza. Pero hoy no. — Que el hombre, por propia inclinación, no puede alcanzar el grado de preparación que demandan los tiempos actuales es algo que parece estar fuera de duda. También parece estarlo la idea de que una empresa tan importante debe promoverse por el Estado. En el discurso pronunciado por el profesor FRAGA IRIBARNE, con motivo de la toma de posesión del cargo de ministro de Información y Turismo, se hizo alusión a la labor que pueden realizar los poderes públicos en el ámbito de la educación ciudadana. FRAGA IRIBARNE hizo notar que vivimos en una época en que por primera vez en la historia del mundo es posible una cultura de masas, — por los nuevos medios técnicos que la facilitan y por el mayor tiempo disponible que tiene el hombre, como consiguen

cia del desarrollo económico, y que el Estado puede ser el orientador, el llamado a crear, por el cauce de la ley, — los canales que faciliten esta tarea de la educación (89.

El diario "Pueblo", de Madrid, en un artículo ti tulado "Las estructuras de la Enseñanza Media" publicado — el día 12 de junio de 1962, llamó la atención sobre el hecho de que la juventud española acuse solamente una tasa — de escolarización del veintisiete por ciento, y puntualizó que si de cada cien muchachos, en la mejor edad para sacar partido de sus posibilidades de aprendizaje, sólo veinti— siete reciben enseñanzas de este tipo, el porcentaje de — los que acceden a la vida activa pobremente dotados es de tal importancia que, más que contribuir, han de frenar toda expansión económica y, lo más importante, la adecuada — promoción social. Estos individuos se incorporan a las acti— vidades productivas únicamente con los conocimientos adquiridos en la escuela primaria. Y sobre los resultados de esta enseñanza, por falta de interés de los escolares, ya hemos dado nuestra opinión. Con individuos de tan rudimenta— ria formación cultural han de fracasar los esfuerzos de los poderes públicos para encauzar la economía y promover el — bienestar. Dentro de la Enseñanza Media, con distinción de los dos grupos en que la divide la UNESCO —Enseñanza Media General (Bachillerato clásico) y Enseñanzas Profesionales o Técnicas— señalaba el mencionado artículo que nuestro país se respondía a los siguientes porcentajes: Enseñanza Media

General, 72,53 por ciento; Enseñanza Profesional y Técnica, 27,47 por ciento. Entretanto, en los demás países de Europa, excepto en Grecia, los porcentajes señalados eran casi diversos. Por lo que se refería al gasto público en materia de educación, el de España era para 1960, en relación con la renta nacional del mismo año, el 2,24 por ciento, que era una cifra inferior al porcentaje medio dedicado a estas atenciones por los países de la zona de la O.C.D.E., con el 3,21 por ciento para dicho año. Los gastos posteriores de estos países fueron del 4 por ciento de sus rentas nacionales.

Para la promoción del bien común la colaboración del administrado es importantísima, indispensable. Ningún medio de la Administración —como no fuera el de policía— tendrá la debida eficacia para canalizar la actividad ciudadana. Sin embargo, los medios policiales servirían únicamente para poner en movimiento determinadas parcelas de esa actividad, o para inmovilizarlas, casi siempre ajenas e, incluso opuestas, al bien común. En situaciones en que la coacción fuese el argumento decisivo para poner en acción la capacidad de realización de los administrados no sería discreto esperar consecuencias favorables espectaculares en los planes encaminados a la consecución de fines de interés general.

Uno de los instrumentos utilizados por la Administración pública para cumplir estos fines de interés general a que se ha aludido es, según se ha repetido a lo -

largo del presente trabajo, el fomento, que necesita del conocimiento profundo de los individuos a quienes se pretende estimular para que sea eficaz. Hasta ahora, la simple intuición ha llevado al manejo de unas cuantas apetencias del individuo para moverlo a obrar, tales como las fundadas en el egoísmo, en el sentimiento del honor o en la idea de la utilidad. Pero estos conceptos no tienen el mismo significado para todos los individuos, ni los sentimientos que evocan se despiertan con igual llamada para todos ellos. Para que el fomento rinda frutos óptimos se ha dicho que la Administración ha de utilizar los móviles adecuados. Mas para ello precisa conocer profundamente a los sujetos a quienes piensa dirigirse en demanda de colaboración, pues su labor sería complicadísima si tuviera que emplear para cada individuo un argumento -diferente, según demandara su natural y espontánea tendencia, aunque sabemos que ésta no es nunca natural y espontánea del todo, porque las presiones ambientales determinan en cada individuo unas actitudes y una sensibilidad -específica para responder a los diversos estímulos.

Muchos conceptos, aunque parecen responder a un contenido delimitado por una serie de notas características y no por otras, tienen, en realidad, diversas interpretaciones. La utilidad no significa lo mismo para el místico que para el tendero. El honor no tiene igual valor para el militar o para el magistrado que para el gitano. La situación ideal para el empleo de las técnicas administratiti

vas, particularmente para las de fomento, sería, según parece, aquella en que se eliminaran las diferencias conceptuales. Mas no por simple nivelación, sino porque todos los componentes se situaran en el punto justo de exactitud que corresponda, aunque para la unificación de las respuestas psicológicas sería igual que todos estuvieran en lo cierto o equivocados, con tal de que coincidieran.

Nosotros entendemos que una forma, acaso la única, de conseguir la unidad de criterio de los componentes de la comunidad, en que lo bueno, lo útil, lo honorable o lo bello sean, en sus líneas básicas, lo mismo para todos, es precipitar los acontecimientos por medio de la educación. El hombre quizá no hubiera descubierto nunca por sí mismo que era preciso amar hasta a sus enemigos. El comportamiento en la mesa, por ejemplo, lo aprenden los hijos de las familias bien educadas a lo largo de su infancia y de su adolescencia, cuando un buen maestro podría enseñárselo en una semana. Muchos hombres llegarían a agotar su vida sin llegar a redescubrir el elemental principio de que dos cosas iguales a una tercera son iguales entre sí. Sin embargo, podrían aprenderlo en cinco minutos si se les enseñara.

Una educación adecuada, por consiguiente, previó el cambio o la modificación en lo que sea necesario de los planes clásicos, podría hacer del administrado un sujeto abierto a la convivencia social, a las sugerencias y a la colaboración activa, y aún pasiva, con los poderes

públicos, una vez desprendido de los prejuicios que ha acumulado a lo largo del tiempo y que le enturbian la visión real de las cosas. ~~Desvirtuar~~ estas enseñanzas, de las que depende el éxito o el fracaso del individuo en el medio social y hasta la armonía del conjunto, es renunciar a la obtención de la unidad cultural. Mientras esto no se consiga seguramente la Administración encontrará dificultades para el cumplimiento de los fines del Estado, ya que sólo sabrá aproximadamente cómo van a reaccionar los administrados ante un determinado estímulo. Ello constituye, naturalmente, un importante obstáculo para los propósitos de canalizar el obrar colectivo.

El paso por la escuela primaria, donde el individuo tiene los primeros contactos "oficiales", no sólo con la educación organizada, sino con la convivencia social, tiene extraordinaria importancia en la vida posterior del sujeto. El niño está abierto a las cosas de mundo exterior con una curiosidad desprovista de prejuicios que no se volverá a dar después en el individuo adulto. Es una oportunidad que no debe desaprovecharse. Lo que aprenda de comportamiento, si llega a comprenderlo bien, es posible que le sirva de plataforma para el acopio posterior de conocimientos. Si no se le hace ver con absoluta claridad que la ignorancia le perjudica, olvidará las enseñanzas teóricas, a menos que después, las amplíe por su cuenta y haga uso de ellas frecuentemente. Pero más que tales enseñanzas en sí necesita el hombre en sus comienzos que le hagan compren -

der que debe rechazar todas las opiniones que antes no haya examinado seriamente (90). La cultura no es en absoluto un feliz accidente ni un lujo, sino la propia definición del hombre (91). Esto es lo que necesita saber. Lo demás lo aprende solo. O, por lo menos, lo busca solo. El convencimiento de que necesita instruirse es lo que no llega a conseguir el hombre por sí mismo. Si es cierto --y parece serlo-- que el hombre abre los ojos a la vida "tanquam tabula rasa" (sin olvidar el impacto de la herencia psicológica), se advierte enseguida que la edad escolar supone una magnífica oportunidad para encauzar al individuo.

Por simple tendencia, el individuo, cada individuo, se considera mejor que los demás; el mejor de todos. Sus defectos, o no los descubre o, si llega a vislumbrarlos, le parecen insignificantes y encuentra siempre para ellos una cumplida justificación. El hombre es muy indulgente para consigo mismo y un tirano para con su prójimo. Lo que sería difícil de determinar es si este exagerado amor hacia sí mismo lo experimenta porque su naturaleza le inclina a ello o si se trata de una consecuencia de su defectuosa educación. Con respecto a la bondad del hombre se han mantenido criterios muy contradictorios. HOBBES dice que el hombre es un lebo para el hombre. SPINOZA entiende que el hombre es un amigo para el hombre (92). Quizá no sea ninguna de las dos cosas, pero estimamos que se acerca más a la última de las indicadas. La idea del "homo hominis lupus" nos parece incompatible con la de que el hombre



sea un animal social,

Sería muy beneficioso para el sujeto individual y para la colectividad cambiar los puntos de vista que han orientado hasta ahora, en general, su existencia. Debe dudar de las indicaciones de la naturaleza, en contra de lo que opinaba ROUSSEAU (93). O al menos de lo que el individuo ignorante cree que le señala la naturaleza. Convendría que se acostumbrara a exigirse cada día mas sacrificios y que aprendiera a disculpar a sus semejantes. Ha de entender que el hombre no puede aceptarse a sí mismo si no está en condiciones de aceptar a los demás (94). No se debe esperar, sin embargo, que el individuo común, en las condiciones en que hoy se encuentra, llegue por sí al convencimiento de que la disciplina debe ordenar su vida y el respeto hacia los demás llenarla, porque sabemos que no lo conseguirá. Al contrario, Se desprenderá cada día de las pocas ligaduras que le unen a su prójimo, al que terminará por considerar un verdadero enemigo. De quienes piensen así --que son muchos-- no se deben esperar buenos frutos en lo que al cumplimiento de sus deberes colectivos se refiere. La función social de que se habla con mucha insistencia no es solo una palabra, sino un ejercicio duro y constante en el que están comprometidos todos los individuos de la colectividad, pues el medio está en constante transformación. A pesar de lo que falta todavía por conseguir, hay ya una conciencia, aunque difusa, de los valores humanos. Las costumbres se han suavizado. Para comprobarlo bas-

ta recordar, por ejemplo, lo que con respecto a los esclavos escribe PLUTARCO, COLUMELA, OVIDIO, SUTTONIO, DEMOSTENES, TACITO o FLORO, o lo que en relación con la exposición de los niños —en el sentido de aprobarle y aún de alabarle— manifiestan TACITO y PLUTARCO. Hasta SOLON permite en sus leyes que los padres maten a sus hijos (95). Y si eran deformes se ordenaba por el Estado que se eliminaran. Incluso PLATON y ARISTOTELES aceptaron esta norma en sus legislaciones ideales (96).

De un intervencionismo del Estado en la antigüedad que abarcaba la totalidad de la existencia de los súbditos, hasta el "laissez-faire, laissez-passar" del liberalismo hay una gran distancia cualitativa y cuantitativa. Todos los radicalismos tienen sus inconvenientes y más aún si se trata de temas como el de la enseñanza. Tan desfavorable resultaría para la cultura una deformación de la realidad para adaptar la mentalidad ciudadana a los intereses del Estado, como sucedía en Esparta, en Atenas, en Megara, en Argos o en Siracusa (97), como el abandono completo de esta importantísima actividad. Con respecto a ella la actitud del Estado debe ser todo lo intensa que reclaman las necesidades de la vida de cooperación de nuestros días y —con arreglo a las más depuradas técnicas científicas, para conseguir el perfeccionamiento de la sociedad. Cuando el espíritu de los hombres se dulcifica en la misma medida en que su razón se eleva aparece la humanidad en su expresión mas propia (98).

La escuela, en otras épocas, estaba bastante alejada de la vida corriente y su carácter rígido y tradicional ha sido heredado por la de nuestros días. Aquélla no registraba los cambios sociales y se abstenía de asumir funciones educativas que los grupos primarios o secundarios —la familia, el vecindario, la comunidad o la sociedad en su conjunto— pudieran llevar a cabo expresa o tácitamente. Además, la escuela era considerada como un centro de preparación para un ajuste imitativo de una sociedad bien y definitivamente establecida. Actualmente, sin embargo, este panorama se ha modificado. Los cambios sociales no pueden detenerse y las personas sensatas se inclinan a aceptar la educación con vistas a tales cambios y no como una adecuación a una sociedad estática, como instrumento para resolver los nuevos problemas que el porvenir plantea al hombre. No parece haber duda de que la escuela debe participar en el proceso de la educación social que prepara un nuevo tipo de hombre, de forma que pueda hacer frente verdaderamente a las responsabilidades impuestas por las nuevas técnicas de la organización social y los cambios tecnológicos. La escuela ha de ampliar e intensificar sus contactos con los otros tipos de actividad vital y con las instituciones sociales. Tendrá que abandonar su carácter puramente escolástico a medida que asuma más intensamente las funciones que otras instituciones descuidan. La escuela deberá parecerse más al hogar --al hogar ideal--, al taller o a la comunidad en la medida que éstos abdican del ejercicio de sus funciones educativas. Pero la educación, aunque

debe dirigir su actividad fundamentalmente hacia los niños, conviene que alcance también a los adultos para ayudar a to dos los ciudadanos a que se adapten inteligentemente a las exigencias cambiantes de una sociedad nueva. La educación de los adultos es una posteducación para aquellos que de- seen mantenerse al corriente de los progresos científicos y de los rápidos cambios sociales. Todos hemos aprendido mu- chas cosas que ya han quedado anticuadas; Hemos asumido mo- tivaciones y finalidades que actualmente son viejas y están fuera de lugar. Un rejuvenecimiento constante es fundamen- tal en una época de exploración y variabilidad (99). Una - vez que se ha descubierto que la sociedad no estaba defini- tivamente conformada y establecida, no hay inconveniente en someter a revisión todas las convicciones que se tenían. La enseñanza ya no se centra en la adaptación del individuo a un medio inmutable, sino al estudio de ese medio variable - esencialmente y al de las posibilidades que tiene el hombre de acomodarse a este cambio constante.

Sería pretencioso afirmar que el conocimiento humano no ha llegado en el momento actual a tener el dominio del saber posible. Lo sería también aunque se diera a tal afirma- ción el sentido más limitado y flexible de que lo que se do minan son las ideas cardinales de la realidad susceptible - de ser comprendida por la mente de los hombres. O, dicho de otro modo, se exageraría aunque se dijera que el saber total, objetivamente considerado se halla ya, en su conjunto, den- tro del campo de las posibilidades del conocimiento humano -

actual, aunque no se haya aprehendido en todos sus detalles. Sería pretencioso porque se ignora si ese saber --como posibilidad extrema-- tiene o no límites relativos y hasta donde alcanzan los de la capacidad humana para conocer. El saber se ha complicado ya demasiado. Lo que era consecuencia de un continuado aprendizaje, apoyado en una constante observación, ha venido a depender de unas fórmulas incomprensibles para la mayoría de los seres humanos y hasta misteriosas. La ciencia de nuestros días parece tener concomitancias con la alquimia. Pero entendemos que es lícito creer que, aunque no se domine toda la ciencia posible, lo que se sabe es cierto, y por ello, firme, pues sería desconsolador, aparte de funesto para el progreso, --llevar el escepticismo hasta el extremo de no tener seguridad en ninguno de nuestros conocimientos. No solo estimamos lícita la creencia de que se está en lo cierto con respecto a lo que se sabe, sino que, además, entendemos que es necesaria esta convicción para conservar la esperanza en que las zonas oscuras del campo científico serán un día iluminadas. Si se llegara a dudar de todo --la duda absoluta-- se destruiría la civilización y se volvería, por consiguiente, a la barbarie.

Las minorías intelectuales, que son las que impulsan en progreso han confiado siempre, aunque vacilaran en alguna ocasión, en la solidez de ciertas proposiciones. DESCARTES, por ejemplo, no se atrevió a dudar de que existía, después de deducirlo del hecho de que pensaba (100).

Sin una mínima confianza en la aptitud del intelecto humano y en sus descubrimientos no habríamos podido salir de la Prehistoria.

El hecho de que de unos principios, y con base en ellos, se haya pasado a otros más complejos y de éstos a resultados científicos positivos, demuestra que las -- ideas originarias y las intermedias que hicieron posibles aquellos efectos estaban bien fundamentadas. De otro modo, no habrían podido obtenerse resultados verdaderos. De éstos, referidos particularmente a las ciencias prácticas --físicas y naturales-- hay abundantes ejemplos. Con las conciencias sociales puede no ocurrir lo mismo. Pero aún así es indudable que se tienen unas nociones que deben reputarse también válidas con respecto a ciertas categorías de cuestiones, aunque al descender a los detalles y a las precisiones aparezcan dificultades para llegar a delimitarlas con exactitud. Estas nociones se han obtenido de un modo práctico al observar las interacciones humanas y el estado de satisfacción o de insatisfacción --de complacencia o de desagrado-- que dejan. Al comparar lo que es lo que se hace con lo que demanda el promedio de las particulares exigencias de una comunidad, se obtiene la medida ideal de sus preferencias, determinadas por las condiciones del medio cultural respectivo y de las que previamente se tenía la noción arquetípica.

Todos los hombres que no tengan disminuida su --

capacidad intelectual son asequibles a ideas tales como - las de Justicia, Verdad, Bien, Libertad, etc. y sus contrarias, aun cuando su determinación concreta dependa de las convicciones y creencias de la comunidad a que pertenez- - can, ya que cada una de ellas tiene su índice de valores - (101). Entre los de unas y otras las diferencias deben ser, sin embargo, poco importantes en la actualidad, cuando los pueblos civilizados han llegado a una cierta uniformidad - en sus actividades y en sus prácticas. Estos valores, desde el punto de vista social, unifican y delimitan el ámbito de las creencias referentes al bien y al mal, a lo justo y a lo injusto, a lo que debe y no debe ser o hacerse.- La mayor parte de las relaciones humanas se basa más en - juicios de valor que de realidad (102).

En todo caso, las diferencias que puedan existir carecen de importancia desde el punto de vista del conjunto de las colectividades humanas parciales y desde el ángulo que aquí examinamos el problema. Estas diferencias, además, se harán cada día menores, puesto que las condiciones psicosociales tienden a la uniformidad para todos los conjuntos humanos.

Se ha dicho que si la naturaleza humana está destinada a tender hacia el sumo bien, hay que admitir que la medida de sus facultades de conocimiento tiene que ser aptora este fin (103). Este razonamiento nos evita el riesgo de caer en el exagerado optimismo de los teóricos de la Ilus-

tracción que atribuían posibilidades ilimitadas a la razón humana (104), o en el pesimismo de PARETO. Su esperanza - en la perfectibilidad del hombre es muy limitada. Piensa que las tendencias hacia una vida aventurera, pródiga, - ahorrativa, semejantes a otras como valor, cobardía, pasión por el juego, disolución, son caracteres individuales sobre los que actúan en gran parte los instintos y poco o nada el razonamiento, y que todas estas inclinaciones pueden ser un tanto modificadas por circunstancias accesorias, pero que querer transformar estos individuos --los que se dejan llevar por estas tendencias-- es siempre trabajo perdido, contra el que no valen las estadísticas (105). Sin embargo, PARETO parece olvidar que los "instintos" se modifican por vía educativa y, por consiguiente, que pueden ser condicionados por el razonamiento, y que si sólo fuera posible modificarlos por "circunstancias accesorias" el hombre estaría bajo el peso de un fatalismo implacable que eliminaría su libertad hasta el extremo de ser un irresponsable absoluto, incapaz de un verdadero progreso. Pero como es evidente que ha mejorado su condición, hemos de rechazar esta teoría pesimista como principio fundamental y creer que está en lo cierto quien afirma que la razón humana está dirigida a la consecución de un fin elevado para su existencia y no a la persecución "du bonheur" (106) y que, por consiguiente, es apta para descubrir la verdad y para hacerse objeto de conocimiento, tanto por sí misma como por la Administración.



Ciertamente, el conocimiento del espíritu humano es el más difícil de todos. Es dura tarea para la Administración y para el sujeto mismo. La regla "noseete ipsum", --"gnóthi seauton"--, del templo de Delfos, es un precepto vigente que no tiene en su contenido, ni en la mente de quien lo pensó originariamente, la significación de una simple noticia de sí mismo, de sus aptitudes, de su carácter, de sus tendencias o de sus imperfecciones, sino que está dirigido a la averiguación de lo que hay de esencial en el hombre (107).

La Administración pública, sin embargo, no puede llegar tan lejos en el conocimiento de cada componente de la colectividad, aunque le convendría para ordenarla y servirla eficazmente.

Hubo épocas, incomprensibles hoy, en que el Estado, con muy pocos medios materiales si se le compara con el de nuestros días, consiguió extender su poder y su influencia a la totalidad de las actividades de los individuos, incluidas sus creencias. Llegó hasta transformar los sentimientos naturales de los individuos sin emplear ninguna fuerza física. Para ello se cuidó de actuar sobre todas las potencias de los individuos y de dirigir su educación. En Esparta, por ejemplo, el padre no tenía ningún derecho con respecto a la instrucción de sus hijos. En Atenas era común para todos, bajo maestros designados por el Estado, y se promulgó una ley que prohibía instruir a los jóvenes sin una autorización de los magistrados y otra ley que

proscribía especialmente la enseñanza de la Filosofía. - El Estado modelaba el cuerpo y el alma de cada ciudadano como de su pertenencia, para sacar de todos ellos el máximo partido (108). De esto se pasó, a través de muchas vicisitudes político-sociales, al "laissez-faire, laissez passer", del liberalismo para volver a interesarse seriamente el Estado intervencionista por los problemas de la vida privada de los individuos quienes, abandonados durante mucho tiempo a sus propias tendencias y decisiones, han adquirido hábitos y creencias nuevas y se le han hecho extraños a los poderes públicos.

La vida urbana actual, aunque estimula la individuación, tiende por sí misma a crear uniformidades. El individuo encuentra grandes grupos formados y pautas de conductas generalizadas que acepta y ayuda a mantener. Al admitir estas uniformidades y acomodarse a ellas se convierte a la vez en un sujeto bajo el control de la masa y en un factor para mantener ese control. Las uniformidades peculiares del urbanismo, como modo de vida, en el pensamiento, en la conducta y en las demás relaciones sociales, unidas a las conquistas en el terreno de la dignidad humana, que hicieron posible el urbanismo en la forma actual y éste la adquisición de aquéllas, tienen un alcance extraordinario. Millones de personas consumen ciertos alimentos, llevan determinada indumentaria, viven en casas de tipo sorprendentemente uniforme, amuebladas de modo similar -- aunque varíe algo con la clase social o con la potencia-

lidad económica de los usuarios— y gozan en sus momentos de ocio de entretenimientos muy parecidos (109). El artesano ha dado paso al tipo standard. Las presiones del medio han determinado esta semejanza del obrar colectivo. El industrialismo tiende a maximizar los beneficios económicos. Esto parece que ha ahogado el espíritu de emprendimiento de otras épocas en lo que al círculo gremial se refería; ha sacudido con cierta violencia la comunidad tradicional y ha destruido o aflojado sus lazos. Ocasiona también grandes diferencias de riqueza, de seguridad y de formas de entender la vida. Entre los propietarios de las industrias, los directivos, los obreros especializados y los no especializados, suele haber diferentes culturas y niveles de vida, hasta diversos, sino opuestos, intereses,— y se ha observado que cuando los hombres se encuentran en una fuerte vinculación con respecto a la comunidad la actividad de los entes públicos se facilita considerablemente, pues son menos propensos a las neurosis, a las psicosis y a los desórdenes psicosomáticos, y se dice que los levantamientos políticos o cualquier otra clase de tensión social son poco frecuentes en las comunidades estables -- (110).

El modo de actuar del Estado de nuestros días para el adoctrinamiento de los individuos tiene que ser esencialmente distinto del de la época antigua, ya que no sólo las condiciones ambientales son diferentes, sino que también lo son los propósitos. La enseñanza ha de estar con --

forme con los fines que se propone conseguir el Estado. El de la antigüedad modelaba la mentalidad ciudadana para man tener la unidad política y lograr, basada en unas creencias religiosas, la supervivencia de la institución misma. El Estado actual, que para conseguir estas finalidades no necesita desarrollar ninguna actividad educativa general, - pues van implícitas en su funcionamiento mismo, se propone mejorar la situación de los individuos y la conformación del orden social con arreglo a los principios de la justicia.

La Humanidad difícilmente puede mejorar por sí misma su condición. No lo ha hecho nunca del todo. Para - ello hace falta una planificación a largo plazo y en gran escala que sólo es posible realizar a entidades sociopolíticas perfectamente organizadas, para las que el tiempo no constituye ningún problema apremiante y poseen una potencialidad técnica, económica y de "imperium" prácticamente ilimitada.

Sobre el bien y el mal, la virtud y el vicio, la honradez y la conducta reprobable y desordenada, por ejemplo, no deberían existir disparidades importantes, sino - únicamente diferencias de matices que no afectaran a la esencia misma de cada uno de estos conceptos. Pero como las - hay, ha de concluirse que ello obedece a defectos educativos. Y no sólo hay diferencias conceptuales con respecto a estas cuestiones, sino que para unos individuos es indiferente la adopción de cualquiera de las dos actitudes que -

son posibles, y para otros la vertiente immoral es totalmente inaceptable como medio de conducta. Una educación racional despejaría las dudas sobre estos conceptos fundamentales. Porque aunque haya algún subjetivismo en ellas, ha de haber algo objetivo que permita su identificación para cualquier mente regularmente formada. Y esto es lo que se necesita; no puede admitirse que en el mundo tiene que haber buenos y malos necesariamente. Esto no es más que una leyenda. La bondad y la maldad mezcladas no es un principio necesario, sino práctico. Están juntas, ciertamente; pero ~~necesariamente~~. Parece inadmisible la opinión de HOBBS, referida al absolutismo estatal de que todo acto es ~~en sí~~ indiferente, ya que su justicia o su injusticia depende sólo del mandato del soberano y será justo lo que mande e injusto lo que prohíba (111). Este punto de vista, naturalmente, parece de objetividad y no es más que una aplicación de la fórmula de la "ratio status", de MAQUIAVELO.

Para que los asuntos colectivos se desenvuelvan de modo óptimo, sin interferencias ni entorpecimientos y la sociedad y los poderes públicos cooperen eficazmente en la consecución del bien común es necesaria una unificación racional de criterios, no sobre asuntos intrascendentes como la práctica espontánea ha logrado, sino sobre los conceptos fundamentales en que descansa nuestra civilización. Por esto, según hemos repetido, exige una orientación nueva de los métodos educativos en general. Creemos que esta unificación de criterios puede conseguirse y que debe intentarse con ur

gencia. Una vez sentadas las bases del consenso sobre las verdades con validez permanente, la expansión unificadora de criterios es asunto sencillo. Después lo sería quizá - también interesar a todos los ciudadanos y a cada uno de ellos en particular en los asuntos colectivos y enseñar - les a apreciar la actividad administrativa en lo que tiene, no sólo de beneficioso para el mejoramiento de la comunidad, sino de imprescindible. Y luego, la colaboración - de los individuos con los poderes públicos sería tan natural como ahora lo es el divorcio entre ellos.

En algunos países, como en los Estados Unidos - de Norteamérica, ya hay orientaciones en los sistemas de educación que se separan de la escuela tradicional. Estas tendencias han sido resumidas de la siguiente forma (112):

Los cambios en los sistemas pedagógicos se han institucionalizado gradualmente bajo el símbolo de la llamada "educación progresista", con arreglo a los principios que exponemos a continuación, puntualizados por COOK:

1 - Al niño se le ve como un organismo activo mejor que como un mecanismo memorístico pasivo, a la usanza de nuestros sistemas del siglo XVIII (113).

2 - La educación se ve como un proceso que hace - que el individuo sea capaz de ajustarse por su propio es- - fuerzo más que por la pura retención de los símbolos en la memoria.

3 - Se da menos importancia a la enseñanza teórica que a la práctica.

4 - La actividad del profesor se ve como una - dirección o guía. Aún "enseña" en sentido tradicional, - pero se tiende a desarrollar una mayor cooperación e iniciativa por parte de los estudiantes que la realizada antes.

5 - Como uno de los objetivos de este método - es el desarrollo de la autodisciplina en el estudiante, los antiguos métodos de control, consistentes en los informes rituales, en las reprensiones o en los castigos - físicos, se sustituyen por los métodos indirectos de control, que interesan intrínsecamente a la acción, una evcación ideológica con respecto a los derechos de los demás, discusiones de clase, decisiones de grupo, aislamiento del que haya tenido un comportamiento censurable o el reconocimiento de su inadecuada actitud como signo de una mala integración que debe remediarse.

6 - Mantener a los estudiantes en contacto directo con la vida y, por consiguiente, atentos al cambio social para evitar —como sucedió con la educación tradicional—, que se queden rezagados.

A este respecto se ha señalado que, aparte del cambio que sea necesario introducir, la promoción cultu - ral ha de ser comprendida, en su significación radical, como integración de todos los hombres en el bien común de - la cultura; y que como participación real y efectiva en - ella, en la potenciación de sus vidas personales, tiene - que abarcar todos los aspectos que la cultura ofrece a la

vida del hombre. Y también que una verdadera cultura a ni vel de nuestro tiempo debe atender a la formación para el trabajo, en la doble vertiente de educación básica y formación profesional, pero que sobre todo debe atender al uso y empleo de las horas libres, de los ratos de ocio, para aprender a llenarlos, para hacer eficaz y efectiva la integración en el bien común de la cultura, y que es a es te objeto al que debe apuntar una auténtica promoción cul tural, sin descuido de otros aspectos (114).

Con respecto a los problemas de la vida local —también se ha llamado la atención —como lo ha hecho el profesor JORDANA DE POZAS (115)— sobre la necesidad de una gran labor de relaciones públicas, por ser preciso ha cer llegar a las gentes la noción misma del desarrollo co munitario, hoy todavía tan arcana para muchos, y mostrarles el interés que para ellas encierra una activa partici pación en los asuntos de la colectividad en que viven. Y se añade, asimismo, que es preciso divulgar las técnicas asociativas e impulsar toda iniciativa que apunte en este sentido, y que conjuntamente con esta actuación, y en cola boración con los organismos estatales, los municipios debe rían hacer sentir a sus habitantes el significado y las causas de la actuación de los diversos órganos de la Administración central e institucional en sus distintas mani festaciones, por cuanto sólo con un sentimiento realista de la dinámica nacional puede conseguirse una participa ción comunitaria válida igualmente a escala general (116).



La necesidad de eliminar de la enseñanza elementos inútiles y de proporcionar a los alumnos "los conocimientos generales de la sociedad" ya la encarecía CABARRUS en 1792, y figuraba en los planes de reforma de la enseñanza primaria encontrados en el archivo de Alcalá de Henares por DES DEVICES DU DEZERT (117).

Si se consigue comprometer a todos los ciudadanos en las tareas colectivas, previo su adoctrinamiento racional, es de esperar que los planes estatales, elaborados con el menor número de factores imponderables en su contenido, tendrían un éxito asegurado que así, ante la incógnita de muchas de las reacciones de los individuos, puede no lograrse. Los factores sociales y humanos pueden incidir de varias formas sobre el desarrollo. Pueden obstaculizarlo, favorecerlo o desencadenar reacciones perjudiciales o, simplemente, inesperadas. Y para evitar estos inconvenientes es necesario el conocimiento de estos factores humanos, tanto para hacer más eficaces los planes y los programas económicos, como para reducir el margen de aventura en las empresas de desarrollo (118).

Por último, señalaremos que dentro de las nuevas orientaciones de la enseñanza de las ciencias administrativas, la llamada escuela "behavioral" o del comportamiento, de procedencia norteamericana, destaca la importancia del análisis psicosociológico del administrado. En esta tendencia se distinguen cuatro rasgos principales:

- 1 - La mayor atención concedida al individuo --en

relación con los métodos tradicionales-- y a su relación con el organismo administrativo, pues los sistemas de estudios anteriores se inclinaban a considerarlo como una cosa o un hecho, sin reparar en los múltiples aspectos - de su personalidad.

2 - El estudio de la naturaleza social de la - organización, que también había sido olvidado por los tra**ba**jos anteriores, preocupados exclusivamente por el ca - rácter formal y racional de aquélla, sin conceder impor - tancia a sus aspectos oficiosos.

3 - La acentuación de la importancia del estudio de las llamadas "communications" en el seno del servicio pú**bl**ico, pues si la Administración es un conjunto complejo - de relaciones interpersonales está fuera de duda la impor - tancia del estudio de los medios utilizados para realizar - se.

4 - El análisis del principio de la "soberanía", que en el terreno de la política clásica era fundamental, - cede el paso al de la "legitimidad", como medio de expli - car las razones en que se fundamenta la obediencia (119).

La Administración pública tiene necesidad de co - nocer al hombre, pero no puede hacerlo si cada uno de los que forman la comunidad sobre la que aquélla actúa entien - de las cosas y la vida a su manera. Las cosas --en una fra - se tan cara al general DE GAULLE-- son como son, y así debe entenderlas cada individuo. Pero hay que capacitarle para ello y para que comprenda lo que hace. Así abandonará el de

seo impetuoso que le asalta con frecuencia de destrozar la total e intrincada maquinaria de la civilización (120), y los planes administrativos o estatales pueden obtener el - desarrollo previsto.

NOTAS CORRESPONDIENTES AL CAPITULO IV

- (1) ZUBIRI, XAVIER: "Naturaleza, Historia, Dios". Editora Nacional, 4ª edición. Madrid, 1959, pags. 151 y 152.
- (2) BRECHT, ARNOLD: "Teoría política". Ediciones Ariel.- Barcelona, 1963, pag. 88 y ss. FRAGA IRIBARNE, M. "La crisis ...", cit., pag. 232.
- (3) ROUSSEAU, J.J.: "Emile", cit., pág. 12.
- (4) CICERON, M.T.: "Cuestiones tusculanas", V, 9 ("Occupa vi te, Fortuna, atque cepi; omnesque aditus tuos interclusi, ut ad me aspirare non posses"), cit. por - ROUSSEAU, J.J. en op. et loc. cit.
- (5) GILLIN-GILLIN: Op. cit., pág. 184 y ss.
- (6) MILL, J.S.: Op. cit., pág. 19.
- (7) FREYER, H.: Op. cit., pág. 6.
- (8) EÇA DE QUEIROZ, J. M.: "Cartas de Inglaterra". Editorial America. Madrid, 1920, pag. 71.
- (9) ORTEGA Y GASSET, J.: "La rebelión ...", cit., págs. - 82 y ss.
- (10) PARSONS, TALCOTT: "El sistema social". Revista de Occidente. Madrid, 1966, pag. 346 y ss.
- (11) GALBRAITH, J.K.: Op. cit., pág. 33.
- (12) DESCARTES, R.: "Discourse ...", cit., pág. 95.
- (13) MARIAS, J.: Op. cit., pág. 194 y ss. Cfr. SOREL, - - GEORGES: "De l'ulite du Pragmatisme". Marcel Riviere. Paris, 1921, pag. 116 y ss.
- (14) HAYEK, F.A.: Op. cit., tomo I, pág. 86.
- (15) DESCARTES, R.: "Discourse ...", cit., pág. 19.
- (16) RUSSELL, BERTRAND: "In Praise of Idleness and other Essays". George Allen and Unwin. London, 1948, pag. 26, cit. por ANDERSON, N.: Op. cit. pag. 333.

- (17) JAMES, WILLIAM: "Pragmatismo". Aguilar, S.A. Buenos Aires, 1961, pag. 184.
- (18) MARAVALL, J.A.: Op. cit., págs. 45 y 46.
- (19) HUME, D.: Op. cit., pag. 48.
- (20) Id. id. id., pag. 70.
- (21) Cfr. JORDANA DE POZAS, L.: "El problema de los fines ..." cit. GARCIA PELAYO, M.: Op. cit., pag. 157. LOPEZ RODO, L.: "Economía y Administración", cit. GARCIA-TREVIJANO FOS, J.A.: "Aspectos ..." cit. SANCHEZ AGESTA, L.: "Derecho político", cit., pag. 576 y ss.
- (22) PARETO, W.: Op. cit., pag. 182.
- (23) JORDANA DE POZAS, L.: "Derecho Municipal", cit., pag. 5, hace referencia a estas afirmaciones.
- (24) GILLIN-GILLIN: Op. cit., pag. 59.
- (25) HUME, D.: Op. cit., pag. 50.
- (26) DESCARTES, R.: "Discurso ...", cit., pag. 20.
- (27) HUME, D.: Op. cit., pag. 62.
- (28) GASCON HERNANDEZ, J.: "Los fines de la Administración", cit.
- (29) MARTIN-RETORTILLO BAQUER, S.: "El exceso de poder ...", cit. ANDRES ALVAREZ, V.: "Introducción ...", cit. - - - FORSTHOFF, E.: Op. cit., pag. 16, LOPEZ RODO, L.: "Economía y Administración", cit., pag. 211.
- (30) Mt. 7, 4 y 5; Lc. 6, 41 y 42.
- (31) FREUD, S.: "Psicología de las masas", cit. Vol. I, - - pag. 1.125
- (32) MERLEAU-PONTY, MAURICE: "Eloge de la Philosophie et - autres essais". Editions Gallimard, 1965, pag. 309.
- (33) ZUBIRI, X.: Op. cit., pag. 19.
- (34) VALJAVEC, F.: Op. cit., pag. 100; Cfr. DESCARTES, R.: "Discurso del Metodo", cit., pag. 19.
- (35) ORTEGA Y GASSET, J.: "Apuntes sobre el pensamiento su teurgia y su demiurgia". Obras completas, cit. tomo V, pag. 517 y ss.
- (36) MERLEAU-PONTY, M.: Op. cit., pag. 310.

- (37) MEYNAUD, J.: Op. cit., pág. 39.
- (38) FINNER, HERMANN: "Teoría y práctica del gobierno moderno". Editorial Tecnos, S.A. Madrid, 1964., pag. - 85; POULLET, ED: "Evolution des "rôles" dirigeants dans l'Administration de l'Etat", en "Revista Internacional de Ciencias Administrativas". Volumen XXXIII Año 1967, Bruselas, numero 4, pag. 298.
- (39) SOROKIN, P.A.: Op. cit., pág 616.
- (40) MANNHEIM, K.: "Libertad ..." cit., pág. 24.
- (41) FICHTER, J.H.: Op. cit., pág. 35; Cfr. GARCIA OVIEDO, C. y MARTINEZ USEROS, E.: Op. cit., tomo III, pag. - 203 y ss.; CAMPO, S. DEL: Op. cit. Prologo. pag. 10.
- (42) HAYEK, F.A.: Op. cit., tomo I, pág. 158.
- (43) BECCARIA, CESAR: "De los delitos y de las penas". Alianza Editorial, S.A. Madrid, 1968, pag. 110.
- (44) FRAGA IRIBARNE, M.: "La crisis del Estado", cit. Pág. 236; Cfr. CAMPO, S. DEL: Op. cit., pag. 33.
- (45) FRAGA IRIBARNE, M.: "La familia y la educación ...", - cit., pag. 82
- (46) ANDERSON, EZEQUIEL: "Metodología y práctica del desarrollo de la Comunidad". Editorial Humanitas. Buenos Aires, 2ª edición, 1965, pag. 128.
- (47) CARCOPINO, J.: Op. cit., pág. 129 y ss.
- (48) ROUSSEAU, J.J.: "Emile", cit., pág. 1, dice: "Je parlerai peu de l'importance d'une bonne education; je ne m'arrêterai pas non plus à prouver que celle qui est en usage est mauvaise; mille autres l'ont fait avant moi, et je n'aime point à remplir un livre de choses que tout le monde sait".
- (49) SCHNEIDER, F.: Op. cit., pág. 217.
- (50) FRAGA IRIBARNE, M.: "La crisis del Estado", cit., pág. 236.
- (51) GARRIDO FALLA, F.: "Las empresas públicas", cit., pág. 120.
- (52) Real Provisión de 11 de julio de 1711, mencionada por FRAGA IRIBARNE, M.: "La familia y la educación ...", - cit., pag. 124.

- (53) GILLIN-GILLIN: Op. cit., págs. 477 y 478.
- (54) MARAVALL, J.A.: Op. cit., pág. 74.
- (55) SCHNEIDER, F.: Op. cit., pág. 217.
- (56) PARETO, W.: Op. cit., págs. 167 y 168.
- (57) SCHNEIDER, EUGENE V.: "Sociología industrial". Ediciones Guadarrama, S.L. Madrid, 1966, pag. 493.
- (58) LACROIX, J.: Op. cit., pág. 113.
- (59) PARETO, W.: Op. cit., pág. 166.
- (60) ANDERSON, M.S.: Op. cit., pág. 8.
- (61) Gen., 17, 1 y ss. Ex., 3, 1 y ss.; 4, 1 y ss; 6, 28; 7, 1-6, 14, 19, 21 y 24. Lev., 11, 1 y ss. y 17 y ss. Dt., 1 y ss.
- (62) Jos., 1, 2-9; 6, 2-5, y 13, 1 y ss. Jue., 1, 1-3.
- (63) Jdt., 6, 2.
- (64) WERTHEIMER, O. v.: Op. cit., pág. 104.
- (65) FRAGA IRIBARNE, M.: "La crisis del Estado", cit., pág. 223, alude a estos medios de captación.
- (66) MANNHEIM, K.: "Ensayos sobre sociología", cit., pág. 280.
- (67) SPENCER, HERBERT: "Education". New York, 1880, pág. 71, cit. por GILLIN-GILLIN: Op. cit., pag. 909.
- (68) GILLIN-GILLIN: Op. cit., págs. 909 y 910.
- (69) JORDANA DE POZAS, L.: "La participación de los administrados en el régimen local", en "Problemas políticos de la vida local", cit., pág. 339 y ss.
- (70) GILLIN-GILLIN: Op. cit., pág. 846.
- (71) DURKHEIM, EMILE: "L'education morale". Librairie Felix Alcan, Paris, 1934, pag. 21.
- (72) CICERON, M.T.: "Los oficios", "Los diálogos" "Las paradojas". Aguilar, S.A. Madrid, 1957, pag. 57 ("principium urbis et quasi seminarium reipublicae").
- (73) COMTE, A.: Op. cit., pág. 96 y ss.

- (74) MANNHEIM, K.: "Libertad, poder y planificación democrática", cit., págs. 203 y 205.
- (75) ANDERSON, N.: Op. cit., pág. 65
- (76) MILL, J.S.: Op. cit., págs. 34 y 35.
- (77) LACROIX, J.: Op. cit., pág. 128.
- (78) VALJAVEC, F.: Op. cit., pág. 100.
- (79) HAYEK, F.A.: Op. cit., tomo I, pág. 159.
- (80) FICHTER, J.H.: Op. cit., pág. 169.
- (81) DESCARTES, R.: "La moral". Op. cit., pág. 265.
- (82) HOBSBAWN, ERIC J.: "Las revoluciones burguesas". Ediciones Guadarrama, S.L. Madrid, 1964, pag. 248 y ss.
- (83) ORTEGA Y GASSET, J.: "Artículos". Obras completas, - cit., t. V, pag. 251.
- (84) FUSTEL DE COULANGES: Op. cit., pág. 314 y ss.
- (85) PERICOT GARCIA, LUIS: "El estudio de la Historia". Enciclopedia Labor, tomo V, Barcelona, 1962, pag. 7.
- (86) FUSTEL DE COULANGES: Op. cit., pág. 107.
- (87) FICHTER, J.H.: Op. cit., pág. 169.
- (88) ROUSSEAU, J.J.: "El contrato social", cit., lib. II, - cap. III, pag. 39.
- (89) Publicado en el diario "Arriba" de Madrid, correspondiente al día 13 de julio de 1962, pag. 6.
- (90) DESCARTES, R.: "Los principios de la Filosofía". Op. - cit., pag. 167.
- (91) LACROIX, J.: Op. cit., pág. 119.
- (92) Id. id. id., pág. 125.
- (93) ROUSSEAU, J.J.: "Emile", cit., pág. 453.
- (94) LACROIX, J.: Op. cit., pág. 82.
- (95) HUME, D.: Op. cit., págs. 250, 251, 252, 265, 272, 273 y 274.
- (96) FUSTEL DE COULANGES: Op. cit., pág. 315.



- (97) FUSTEL DE COULANGES: Op. cit., pág. 315 y ss.
- (98) HUME, D.: Op. cit., pág. 75.
- (99) MANNHEIM, K.: "Libertad ...", cit., pág. 267 y ss.
- (100) DESCARTES, R.: "Discurso ...", cit., págs. 49 y 50.  
"Los principios de la Filosofía", cit., págs. 115 y 117.
- (101) NIETZSCHE, F.: Op. cit., pág. 59. HAYEK, F.A.: Op. -  
cit., tomo I, pag. 165.
- (102) DUVERGER, MAURICE: "Sociologie politique", Presses -  
Universitaires de France. Paris, 1966, pag. 10.
- (103) KANT, EMM.: "Critique de la raison pratique". Librai-  
rie Philosophique de Landrage. Paris, 1848, pag. 368.
- (104) VALJAVEC, P.: Op. cit., pág. 100.
- (105) PARETO, W.: Op. cit., pág. 157.
- (106) KANT, EMM.: "Des fondements de la métaphisique ...", -  
cit., pag. 17.
- (107) HEGEL, J.G.F.: "Philosophie de la Nature". Librairie -  
Philosophique de Landrage. Paris, 1867, tome I, pag. 1.
- (108) FUSTEL DE COULANGES. Op. cit., pág. 314 y ss. ROUSSEAU,  
J.J.: "Emile", cit., pag. 457 y ss.
- (109) ANDERSON, N.: Op. cit., págs. 35 y 36.
- (110) SCHNEIDER, E.V.: Op. cit., pág. 489 y ss. Cfr. CASTAN  
TOBENAS, JOSE: "Lo social y sus perspectivas actuales".  
Servicio de Publicaciones de la Secretaría General Tec-  
nica del Ministerio de Justicia. Madrid, 1965, págs. 54  
y 55.
- (111) CASTRO Y BRAVO, FEDERICO DE: "Derecho civil de España".  
Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1955, tomo I,  
págs. 15 y 16.
- (112) GILLIN-GILLIN: Op. cit., págs. 486 y 487.
- (113) SARRAILH, J.: Op. cit., pág. 194 y ss.
- (114) FERNANDEZ MIRANDA, T.: "Promoción cultural ..." cit.
- (115) JORDANA DE POZAS, L.: "La participación de los adminis-  
trados ..." cit.

- (116) PEREZ OLEA, MANUEL: "El desarrollo comunitario y la Administración Local", en "Problemas políticos de la vida local", cit., tomo IV, pag. 239 y ss.
- (117) SARRAILH, J.: Op. cit., págs. 216, 217 y 220.
- (118) Informe acerca de la reunión de la UNESCO para el estudio de la aplicación de las Ciencias Sociales al desarrollo económico, celebrada en Atenas del 1 al 12 de diciembre de 1959 (Cam. Of. Comercio. Madrid).
- (119) MOLITOR, ANDRÉ: "Las ciencias sociales en la enseñanza superior". Administración Pública. Traducción de Luis Jordana de Pezas, UNESCO. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, 1961, págs. 56 y 57.
- (120) HAYEK, F.A.: Op. cit., tomo I. pag. 84.

## CAPITULO V

### CONSIDERACIONES FINALES

En el presente trabajo se ha pretendido mostrar las razones de que nos hemos creído asistidos para sostener el criterio de que el fomento administrativo tiene una base psicológica; es decir, que la eficacia de su empleo está condicionada por las aptitudes, actitudes y disposiciones de los administrados.

Hemos de advertir, sin embargo, que el factor psicológico tiene influencia también en todas las demás formas de manifestarse la actividad administrativa. Para el éxito de cualquier empresa de este orden es necesaria la obtención de un consenso social, según se ha dicho y se plantea siempre un problema de información (1).

El instrumento legislativo carecería de eficacia si el ciudadano no estuviera predispuesto a aceptarlo de alguna manera. Funciona y cumple sus fines porque el individuo, con su estructura psicológica, está orientado e - - constituido de forma que su comportamiento actual, en comunidades amplias y complejas, demanda la existencia de unas reglas que le señalen el camino que debe seguir en sus relaciones y tratos con sus semejantes. La mayoría de los individuos se abstiene del homicidio, del robo o del estupro,

por ejemplo, no por el temor al castigo, precisamente, sino porque la idea misma de estas acciones despierta en ellos una sensación de repugnancia que los aparta de realizarlas por la fuerza de sus convicciones, apuntaladas por las creencias dominantes, de las que brotan las propias normas jurídicas. Pero si todos los miembros de una comunidad --como grupo social fuertemente integrado en el que a los individuos les unen hábitos, ideas y valores comunes, en el que desempeñan "status" y funciones definidas y experimentan sentimientos de solidaridad y de pertenencia a ese grupo (2)-- fueran nihilistas o cínicos, o si profesaran convicciones normativas opuestas a aquellas que los apartan de los tipos de delincuencia aludidos, no habría forma de preservar el orden por mucho tiempo (3). La probabilidad de hallar obediencia a un mandato determinado puede fundarse en varios motivos, tales como constitución de intereses, consideraciones utilitarias de las ventajas o desventajas derivadas de su acatamiento, simple costumbre o comodidad o mera inclinación personal del sujeto (4). Pero teóricamente puede admitirse que los hombres regularan sus relaciones mediante prácticas o usos distintos de los que el Estado tiene establecidos o recomendados y recogidos en sus Códigos. Y también es admisible que prescindieran en absoluto de acudir a los órganos jurisdiccionales para dirimir sus controversias. El hombre necesita de las leyes y de los tribunales de justicia porque su naturaleza, su íntimo modo de ser y de estar en la comunidad, le impul-

sa a exigir de sus semejantes ciertos comportamientos y a acudir a los poderes públicos para hacerlos efectivos, después de superada la fase en que lo exigía por su cuenta. En una concepción puramente espiritualista de la existencia sería perfectamente aceptable la creencia de que era posible prescindir de estos instrumentos e instituciones, puesto que no hay razones científicas decisivas para sostener que nuestras creencias actuales y nuestras concepciones sean definitivas, ni siquiera que nos encontremos en ellas porque no podría ser de otra forma. Que sean válidas no debe significar que sean únicas ni las mejores.

Las limitaciones impuestas por la acción policial tampoco serían respetadas --"quid leges sine moribus", en expresión de TACITO (5)-- si el ciudadano, en general, no tuviera la decisión de detenerse ante ellas y no acomodara sus actos, por estar convencido de su necesidad o por temor a las consecuencias de su violación, a las prescripciones administrativas. En momentos en que quiebra la armonía y el orden establecidos, por motivos políticos, económicos, religiosos e sociales, el ciudadano rebasa todos los obstáculos y desoye todas las prohibiciones. Los valores se subvierten y adulteran, y la vida moral y mental de los miembros de la comunidad sufren un desequilibrio y hasta una desintegración (6). El individuo acepta las limitaciones que se le imponen porque, generalmente, le resultan menos molestas que soportar los in-

convenientes de su inobservancia, aparte de los casos en que tenga la convicción de que debe acatarlas.

El servicio público desaparecería como actividad administrativa, habida cuenta de su definición, si el administrado se negara a utilizarle, bien mediante la búsqueda por caminos adyacentes o sucedáneos de la satisfacción de las necesidades que, de modo regular y contínua y conforme a un régimen jurídico especial toma a su cargo la Administración o, simplemente, mediante la renuncia a satisfacerlas, pues son extremos ambos teóricamente posibles, ya que es sabido que esta actividad de los poderes públicos no aparece hasta un momento tardío de la evolución política de las comunidades humanas, de donde se infiere que durante mucho tiempo el hombre resolvió todos sus problemas con su solo esfuerzo individual. Hoy no lo hace así porque su experiencia le aconseja aprovecharse de las ventajas que le ofrecen los servicios públicos, aunque los usos que le hayan determinado a aceptar tales servicios no sean un producto de su voluntad, sino de la evolución social (7).

En el fomento administrativo, sin embargo, el factor psicológico no influye únicamente de esta manera general que hemos señalado para las demás manifestaciones de la actividad de los poderes públicos, sino que le sirve esencialmente de fundamento. Para llegar a esta conclusión —que, por otra parte, la realidad misma la pone de manifiesto con bastante claridad— hemos tratado de averiguar

guar en qué consistía el obrar administrativo en general y los propósitos que lo determinan, y hemos visto que es una actividad desarrollada por los poderes del Estado para conseguir fines de interés general. Pero aunque este interés general --el bien común, la utilidad colectiva-- sea único, es múltiple en sus concreciones, y para conseguirlo la Administración, o los poderes del Estado, utilizan diversos procedimientos. Uno de ellos es el fomento administrativo, susceptible, a su vez, de adoptar formas y manifestaciones diferentes. Y de esta modalidad del obrar administrativo afirmamos que tiene una base psicológica. Veamos.

El fomento es, en principio, una invitación; y como no puede, formalmente, ir acompañada de coacción directa, su aceptación depende exclusivamente de la voluntad y de la razón del sujeto a quien vaya dirigida, si bien esta voluntad y esta razón pueden estar condicionadas por diferentes presiones. Y la voluntad, naturalmente, es un atributo psíquico. Este elemento decisor decimos que no inventa, que no crea "ex nihilo" el impulso que la proyecta, sino que necesita inexcusablemente un estímulo, una llamada, una "provocación". Pero además, la voluntad no se encuentra nunca en una situación de indiferencia absoluta, de modo que baste una simple presión para inclinarla hacia un lado o hacia otro, sino que está ayudada y condicionada por las facultades del entendimiento, por los "instintos" corporales o vitales y por la personalidad. Es

tos tres elementos constituyen la totalidad del ser psíquico individual y entre ellos existen las relaciones recíprocas más íntimas (8). Estos elementos elaboran las vivencias a través de complicados procesos psicológicos, influidos por las tendencias y las necesidades naturales y por las presiones del medio. Las pasiones —como "apetencias de difícil control"— se dan en los individuos pero levantan el edificio de la sociedad, que es una obra en la que aparece superada la particularidad de los fines subjetivos (9).

Para encontrar las razones que apoyan nuestra creencia de que el fomento necesita para su desenvolvimiento adecuado contar con el factor psicológico, hemos examinado el comportamiento del hombre desde una doble perspectiva: aislado; esto es, sin tener en cuenta las relaciones que lo ligan a sus semejantes (aun con las limitaciones que esto implica), y como miembro de la colectividad en la que, fatalmente, vive. Es evidente que un estudio exhaustivo, agotador, de los procesos psíquicos del hombre, en el que se recojan con detalle todos los factores que intervienen en la formación del carácter, de la voluntad, de la personalidad, etc., no cabe en los estrechos límites de una tesis doctoral que, por otra parte, no toma de la Psicología sino unos datos. Pero no hemos podido evitar encararnos con esta ardua tarea para el desarrollo de nuestro punto de vista. Se ha examinado al hombre en el presente trabajo como unidad biológica y como miembro de una colectividad; esto es, individual y socialmente. Desde cada una de estas perspec-



tivas hemos intentado mostrar su constitución y su "funcionamiento", y ello nos ha permitido advertir que, como individualidad o unidad biológica, desarrolla una conducta — originada por causas fisiológicas y antropológicas y que, — desde el punto de vista social su comportamiento general — participa también de influencias ambientales. Bajo este aspecto, la conducta de cada individuo está decididamente influida por las pautas genéricas que dominan en el grupo a que pertenece (10), hasta el punto de que el medio sociocultural determina para cada individuo una interpretación del universo físico (11).

Para saber si el fomento administrativo tiene — una base psicológica y en qué grado la constituye, necesitábamos conocer en qué consistía aquélla y llegamos a la conclusión de que era un estímulo, una invitación, una ayuda, un calor, un móvil en fin, y también nos era preciso saber en virtud de qué mecanismos se decide el hombre a obrar, a — — — — — ejercitar su actividad, y comprobamos que lo hace mediante estímulos que desencadenan en él una respuesta. Necesitábamos, asimismo, averiguar si entre el fomento y los móviles que empujan al hombre y le inducen a ponerse en movimiento, en la dirección que sea, existe alguna correspondencia y, — después del camino recorrido, parece que, en efecto, tal correspondencia está asegurada.

Si se tomara la expresión "fomento" en su dimensión absoluta, puramente cuantitativa, llegaríamos a la conclusión de que "móvil" — en la acepción de "agente preveco-

dor de una conducta"— y fomento son una misma cosa. El hombre se mueve y actúa siempre en virtud de un estímulo, — sea físico, fisiológico o psicológico, con una necesidad o estado de insatisfacción como coadyuvante (12). El móvil, — en este sentido amplio, aparece como el género del que el fomento administrativo sería la especie. Por otra parte, — si la Psicología —racional o empírica— (de la experimental se ha dicho que es estéril y que se pierde en minucias) (13), estudia los fundamentos esenciales de los procesos y de los fenómenos psíquicos, y los describe y formula sus leyes, y el fomento es un estímulo, una vocación que, para ser algo, para no quedar en simple intento, en mera posibilidad, necesita incidir en el hombre para arrancarle una respuesta, la cual, necesariamente, se origina en el mecanismo psíquico, anímico, espiritual, del ser humano, no hay gran dificultad en admitir que el fomento administrativo tiene una base psicológica.

El hombre, considerado en un marco puramente biológico, está sometido a unas necesidades fundamentales, entre las que sobresalen por la inexcusabilidad de su satisfacción las que se refieren a sus economías energéticas y térmicas; éstas le proyectan hacia el trabajo, la vida sedentaria, el ahorro, la lucha por la existencia. Todas las obstáculos que la naturaleza o las instituciones le opongan para dificultarle la eliminación de estas necesidades primarias tratará de salvarlos: modificará sus costumbres, perfeccionará sus medios e instrumentos de uso práctico, fuerza

rá su capacidad de adaptación, emigrará, llegará a la depre-  
cación y, en último término, si le fallan todos los esfuer-  
zos, sucumbirá. Otras necesidades, también de orden fisioló-  
gico, le arrancarán respuestas y actitudes que pueden trans-  
formar sus hábitos, mas aunque algunas, como la de la repre-  
ducción, han sido consideradas como decisivas, es evidente  
que no tienen las condiciones de inexcusabilidad impuestas  
por las ya indicadas, por ser posible su satisfacción de no  
do vicario y hasta admitir la sublimación, y porque las cos  
tumbres, la moral, la religión o las prácticas jurídicas -  
pueden modificarlas y aun anularlas, aunque luego aparezcan  
en los individuos así controlados peligrosas reacciones com  
pensatorias (14).

Cualquier ofrecimiento o proposición que presente  
una relativa posibilidad de prevenir al hombre contra las -  
consecuencias dañosas de una carencia de bienes para satis-  
facer estas necesidades primarias, cualquier colaboración e  
ayuda que se le preste, será aceptada por el sujeto estimula-  
do aunque tenga que renunciar a otra o a otras actividades -  
que también, quizá, le sean útiles, según su punto de vista,  
pero de orden inferior. Las limitaciones derivadas de su na-  
turaleza orgánica y física, del tiempo de que dispone y de -  
los medios con que cuenta, le obligan a realizar elecciones.  
Para alcanzar un determinado fin el hombre tiene a menudo -  
que sacrificar otros fines y aplicar para su consecución un  
tiempo y unos medios escasos (15). Cada hombre tiene, durante

su vida, múltiples intereses, que pueden ser recíprocamente independientes o concordantes, y pueden encontrarse en conflicto de tal modo que la satisfacción de alguno de ellos - no sea posible sin el sacrificio de otro (16).

Desde un punto de vista colectivo, el hombre, además de las necesidades privadas, que experimenta como individuo y que satisfacen mediante el ejercicio de sus actividades particulares, siente en común con los demás individuos - del grupo a que pertenece otros estados de insatisfacción. A eliminarlos o, por lo menos, a corregirlos, tiende la actuación de los poderes públicos. Para combatir los estados de - insatisfacción de orden colectivo no existe una demanda particular de bienes o de servicios, ni es posible fijar el - - "quantum" que de los mismos utiliza cada consumidor (17). Se ha afirmado que el concepto de "necesidad" social --o de necesidad pública-- no está en absoluto determinado y que, por ello, no puede servir de premisa a un razonamiento riguroso (18). Pero es indudable que estas necesidades existen. El individuo las advierte cuando faltan los medios para satisfacerlas o éstos son insuficientes. En el hombre, bien individualmente, bien como miembro de un conjunto más o menos organizado, hay constelaciones de estados de insatisfacción. Algunos surgen en su conciencia por imperativo de su propia naturalidad; otros aparecen como consecuencia de sus relaciones con los demás individuos y aumentan, generalmente, con la cultura (19).

Se ha observado que la actual teoría de la demanda

del consumidor está basada en dos amplias proposiciones:

a) A medida que se satisfacen más necesidades no disminuye apreciablemente su urgencia, o la amplitud de esta disminución no es susceptible de demostrarse. Una vez — que el hombre ha satisfecho sus necesidades físicas le dominan los deseos de orden psicológico, que no pueden ser enteramente eliminados o, al menos, no puede demostrarse ningún progreso en su satisfacción.

b) La segunda proposición señala que las necesidades —independientemente de las primarias en número reducido a que se ha hecho referencia— son creadas por la personalidad del consumidor. La emulación ha tenido siempre un importante grado de intervención en la creación de necesidades. El consumo que realice un hombre se convierte en el deseo de su vecino, hasta afirmarse que cuantas más necesidades se satisfacen tantas más aparecen (20).

El concepto de necesidades colectivas es tan elástico —se afirma— que, si se quiere, su contenido es ilimitado (21). Ya KEYNES advirtió que las necesidades de los seres humanos están divididas en dos clases: las que son absolutas, en el sentido de que se experimentan cualquiera que sea la situación del vecino, y las que aparecen únicamente por el hecho de que su satisfacción eleva al individuo per encima de su prójimo. En el individuo, por consiguiente, — hay un tipo de necesidades cuyo estudio corresponde a la Economía y otro en el que su análisis pertenece a la Sociología o a la Psicología (22).

En el presente trabajo la expresión "necesidad" se toma, naturalmente, en un sentido que rebasa los límites de la noción económica. Abarca para nosotros el concepto bio-psicológico de necesidad (número de calorías que necesita un hombre para subsistir; intensidad que precisa un estímulo para provocar una respuesta), el sociológico (que determina la necesidad en función de tipos de civilización y de influencias del medio) y aún el moral o ético (que hace referencia al criterio de lo útil o de lo nocivo, o a determinados ideales comunes o preestablecidos). Cualquiera de estos tipos de necesidad --y no sólo la puramente económica-- impulsan al hombre a procurarse los medios que considera idóneos para satisfacerlas. Pero no todas las necesidades son de igual jerarquía para el individuo; ni aún una misma necesidad ocupa idéntico lugar en la escala de preferencias de sujetos distintos. Por otra parte, para que una llamada a la sensibilidad del hombre obtenga la correspondiente respuesta, aquélla ha de hacerse de modo inteligible: el sujeto estimulado ha de comprender que el medio que se le ofrece es idóneo y suficiente para calmar la insatisfacción que experimenta y que su aceptación, además, no le ocasionará más tarde ningún perjuicio ni le comprometerá en empresas que no le gustaría acometer. Por otra parte, una misma necesidad es susceptible de satisfacerse con medios diferentes, y el sujeto puede tener preferencia por unos en relación con otros; ello exige del fomento administrativo presentarse en forma sugestiva. No solamente ha de

tener la suficiente entidad para mover al administrado a su aceptación, sino que para decidirlo sin reservas a hacer o no hacer lo que la Administración le proponga, debe pedírsele ésta de manera atractiva. Si no se hace así y se olvida o desconoce el carácter esencialmente psicológico del fomento, puede conducir a la inversión de fondos públicos o al desarrollo de otro género de actividades desproporcionadas, y hasta contraproducentes, en relación con los resultados obtenidos o a que se tienda, puesto que no se debe descartar la hipótesis de que, al pretender favorecer al ciudadano de alguna manera, se le perjudique a largo plazo, al no tener en cuenta que la actividad elegida para ello puede desencadenar efectos secundarios que neutralicen y hasta hagan perjudicial el esfuerzo de la Administración. Los ejemplos de medios inadecuados son abundantes:

a) Un estímulo poderoso para provocar el acceso de un elevado número de individuos a las enseñanzas universitarias y técnicas puede originar una demanda de puestos de trabajo por personal especializado que la economía del país no se encuentre en condiciones de satisfacer, si antes no se ha previsto el desarrollo de la riqueza nacional en la proporción adecuada, cuando quizá hubiera sido posible orientar a los ciudadanos hacia otras ocupaciones que promovieran la expansión de la renta nacional, y esperar a que, con el desahogo económico y con la oferta de colocaciones, se estimulara a los ciudadanos a seguir los estudios superiores y a graduarse en las escuelas técnicas y en las uni-

versidades, con lo que se obtendría la misma finalidad pero por caminos diferentes y más practicables.

Naturalmente, no se rechaza totalmente la posibilidad de que el segundo de los caminos propuestos estuviera absolutamente cerrado, y que ante tal obstáculo la Administración entendiera que la única vía utilizable, o la más segura, para sacar al país de su situación de penuria era la de promover el cultivo de la enseñanza superior con la esperanza de que una mejor preparación ciudadana produjera un mejoramiento en el estado económico general. Sin embargo, con respecto a esta medida se ha señalado que no cabe mayor peligro para la estabilidad política de un país que la existencia de un auténtico proletariado intelectual sin oportunidades para emplear el acervo de sus conocimientos (23). Pero estas serían hipótesis extremas que, normalmente, no se presentan en la realidad en esa forma disyuntiva del "to be or not to be" shakesperiano.

b) Un estímulo del crecimiento demográfico, con premios de nupcialidad y natalidad, con exenciones o reducciones fiscales, con preferencias para ocupar cargos o desempeñar oficios públicos, como ocurría en la antigüedad, con ofertas de viviendas, etc., sin contar el país con grandes recursos naturales o fuentes de riqueza inexploradas -- por falta de mano de obra, podría dar lugar, siempre que los medios estimulantes fueran adecuados, a un exceso de población, mal preparada, con un abundante pecenaje sin ocupación que, aparte del malestar general que las situaciones de



paro numeroso llevan consigo, tendría que buscarse la subsistencia mediante la emigración a otros lugares en que lo grara acomodo. El aumento de la población podría ser más racional si se provocara indirectamente, mediante la promoción del crecimiento de la riqueza del país y esperar a que la expansión demográfica se desarrollara espontaneamente, - estimulada por el aumento del bienestar social.

c) Un ejemplo concreto de las medidas de fomento con efectos secundarios o derivados nocivos, lo ofrece el examen de algunos puntos de nuestra política arancelaria.

Con intención de favorecer a la industria nacional se practica de modo tradicional el proteccionismo. El arancel del año 1922 era el más alto del mundo y aún después, a pesar de las modificaciones introducidas, era uno de los más elevados de Europa, y la Misión del Banco Mundial estimó que los derechos para los productos siderúrgicos básicos y para el equipo capital eran incompatibles con las necesidades de desarrollo del país, al mismo tiempo que señaló que la persistencia de los niveles arancelarios de la época en que se emitió el informe de referencia tendría graves inconvenientes para la posición competitiva de la industria española:

1 - Aumentaría los costes de producción y los precios de las industrias; y

2 - Desviaría los fondos escasos, disponibles para nuevas inversiones, hacia canales menos productivos.

La Misión entendía que lo más deseable era que la protección se mantuviera al nivel mínimo, que fuera flexible y que se eliminara tan pronto como fuera posible (24).

d) Otro caso en que el estímulo provocado por la Administración --aparte del esfuerzo llevado a cabo directamente por la misma-- no parece haber dado los resultados esperados racionalmente, es el de la construcción de viviendas para los ciudadanos de rentas bajas.

Para tratar de satisfacer la enorme demanda de alojamientos, originada por varias causas --la disminución de la inversión privada en la década de 1920 a 1930, debida a las alteraciones registradas en el mercado inmobiliario por la aplicación de controles sobre alquileres, la devastación producida por la guerra de Liberación y el aumento de la población en general y, particularmente, la de los grandes núcleos urbanos, por el constante acceso a los mismos de fuertes contingentes de personas, con intención de permanecer indefinidamente en ellos, procedentes de los medios rurales-- el Estado ha asumido la responsabilidad principal en la financiación y en la construcción de viviendas, al mismo tiempo que estimulaba a los constructores privados. Este esfuerzo conjunto hizo posible -- que desde 1951 hasta 1961 se construyeran bastante más de un millón de viviendas en toda España. Esta obra gigantesca ha tenido, como toda obra humana, sus fallos. La Misión del Banco Mundial ha señalado a este respecto que cientos de miles de viviendas habían sido comenzadas, pero que muchas de ellas se encontraban sin terminar, por falta de coordinación en la concesión de créditos, por no haberse tenido en cuenta servicios públicos esenciales en los proyec

tes y por una organización deficiente en la industria de la construcción y en la contratación, y añadía que algunos bloques ya terminados se encontraban desocupados, debido a que su localización era inadecuada en relación con las tendencias de crecimiento económico, o a que habían sido construídas a unos costes tan elevados que habían dado lugar a un déficit de la demanda efectiva:

En el informe emitido por la Misión del Banco Mundial se manifestaba que las necesidades de grandes sectores de la población habían sido escasamente satisfechas, y se indicaba que la Dirección General de la Vivienda estimaba que existían más de cuatrocientas mil familias que ocupaban viviendas inhabitables y que más de seiscientas mil las compartían con otras, y sugería la conveniencia de adoptar una política altamente selectiva que solucionara la paradoja de que hubiera viviendas de ciertos tipos desocupadas, en determinados lugares, junto a graves escaseces en otros, y recomendaba el alejamiento de una política de estímulo general indiscriminado y la adopción de otra más selectiva en la que se concentrara la acción directa en torno a aquellas necesidades vigentes que fuera improbable su satisfacción en el mercado privado (25).

Para obtener el resultado de dotar de alojamiento al crecido número de ciudadanos que lo demandaba se advierte un entrecruzamiento de actividades de signo diferente. De una parte está la acción directa del Estado, que acompaña fuera del área de nuestro estudio, y, de otra, la actividad

de fomento estricto, que es la que aquí nos interesa y la - que nos ha inducido a traer al presente trabajo el ejemplo de un intento administrativo en el que, si bien no deben pasarse por alto los resultados positivos obtenidos, tal vez no hayan llegado a los límites que los poderes públicos se propenían, ni a los que las auténticas necesidades demandaban. Un conocimiento más completo de los individuos a quienes se pretendía favorecer y el de aquellos de quienes el Estado pensaba valerse para conseguirlo, así como una planificación más precisa, sobre la base de ese conocimiento, pedrían conducir a la obtención de los mismos efectos con un desembolso menor de fondos públicos, o conseguir, con igual inversión, satisfacer las necesidades de un mayor número de ciudadanos.

Una cuestión importante, a nuestro entender, se - gún hemos puesto de manifiesto, y de la que no se debe prescindir en un estudio del fomento administrativo, es la de la orientación de los componentes de la comunidad política, a la que le hemos dedicado el capítulo precedente. La - aplicación de las técnicas de fomento sobre una población - en que las problemáticas coincidencias de criterio vengan - dadas únicamente por esa simple lógica de lo humano, a la - que también hemos aludido (26), de carácter tan general, pere que en la postura y en la actitud ante la vida y sus problemas fundamentales presenta la más completa anarquía, ha de concluirse que tiene mucho de riesgo y de aventura. Ha - de procurarse, no sólo para la efectividad de las medidas -

de fomento, sino también para la de todas las actividades de la Administración pública encaminadas a la consecución de fines de interés general, que todos los miembros de la comunidad —o al menos la gran mayoría— estén de acuerdo en los principios fundamentales sobre los que descansa —nuestra civilización. Con ello se conseguiría, asimismo, —una sociedad más estable y, como consecuencia de ello, — más próspera, porque se eliminarían las pérdidas de energía que originan siempre las distorsiones sociales. Se ha afirmado que mediante la educación de la comunidad y una conducta adecuada de los poderes públicos con respecto a las grandes fuerzas morales, es posible crear un medio social refractario a la propaganda de las ideas subversivas (27).

Hemos sostenido la idea —dada ya por demostrada su exactitud— de que el fomento tiene una base psicológica y la de que si se emplean las medidas de persuasión sin contar con este importante factor los resultados serán siempre aleatorios. Pero también entendemos (y a ello hemos aludido en el párrafo anterior) que no es suficiente para obtener resultados óptimos en este terreno —con dar entrada al factor psicológico en la planificación de la política de fomento, sino que es preciso asimismo —y hasta fundamental— un adoctrinamiento previo de los administradores. Sin esta preparación u orientación honesta los efectos de las medidas de fomento entendemos que no —podrían ser del todo satisfactorios, por varias razones:

1 - Porque aun cuando la Administración pública

crea conocer profundamente al ciudadano, no siempre conseguirá hablarle en un lenguaje inteligible para cada uno de ellos, ya que la variedad de puntos de vista, teóricamente ilimitada, haría necesario un repertorio de argumentos también ilimitado.

El administrado, dedicado a sus quehaceres en un área geográfica y cultural generalmente reducida, tiene una visión estrecha de todos los problemas colectivos, y es insensible, en un alto porcentaje, a la llamada de los poderes públicos, como se comprueba de modo empírico.

2 - Porque no siempre conseguirá la Administración, a menos que ponga en juego una gran abundancia de medios, interesar al ciudadano en los problemas que la obtención de fines de interés general plantea al Estado.

Los poderes públicos merman los patrimonios privados, mediante los impuestos y demás gravámenes que aplican, y ofrecen a los particulares, a modo de contrapartida, bienes y servicios que satisfacen necesidades indivisibles; es decir, necesidades no sentidas "uti singuli" -- por los ciudadanos; éstos soportan unas cargas de las que tienen plena conciencia --por lo menos de aquellas de carácter directo-- y el Estado les compensa con bienes cuya presencia se diluye y no es advertida más que por defecto. Esta falta de equivalencia tangible entre lo que se les detrae y lo que reciben, predispone desfavorablemente al particular con relación a la Administración pública, -- hasta el extremo de que muy pocas cosas que procedan de ella son aceptables sin discusión. Un elevado número de

ciudadanos ve en la Administración, con sus funcionarios brillantes y sus medios de coacción, un enemigo, y con arreglo a este criterio se comportan con la misma, de la que sólo esperan perjuicios e inconvenientes. En las grandes urbes no faltan ciudadanos, sobre todo de aquellos que se encuentran en un elevado nivel económico y cultural, que no piensan de ese modo. Pero suponen un número muy escaso dentro del total de la población. Evidentemente, esta postura de desconfianza representa un grave obstáculo para el desarrollo de los planes administrativos.

3 - Porque la mayor parte de la población, con conocimientos medios inferiores a los de la primera enseñanza, y aferrada, anclada, en sus costumbres desde todos los tiempos (28), no sabe distinguir lo malo de lo bueno, ni lo que le conviene de lo que le perjudica. En este terreno los ejemplos son muy abundantes. Pero, aparte de la inercia mental, no es en sí mismo fácil descubrirlo para nadie. La vieja fórmula de las escuelas: "nihil appetimus nisi sub ratione boni; nihil aversamus nisi sub ratione mali" se dice que es frecuentemente empleada de una manera correcta, pero que también lo es de una manera funesta para la Filosofía, porque las expresiones "bonum" y "malum" contienen un equívoco derivado de la indigencia del propio lenguaje, pues son susceptibles de un doble sentido e introducen inevitablemente la confusión y la ambigüedad en las leyes prácticas (29).

Generalmente, los bienes y servicios para cuya

obtención se compromete la Administración a colaborar con el sujeto no son de efectos inmediatos como, por ejemplo, los derivados de la enseñanza, de la desecación de tierras pantanosas, del cultivo de determinados productos, y de tantas otras actividades. Como el individuo corriente no tiene un gran sentido de la previsión, prefiere lo que aparece al alcance de su mano, que considera seguro, y desprecia los bienes futuros. Por ello, no suele aceptar los ofrecimientos de la Administración de momento y cuando le hace es porque se le ha insistido mucho y después de comprobar con el tiempo el resultado obtenido por los más audaces que se acogieron a los beneficios otorgados por las autoridades administrativas. Pero luego lo solicitan extemporáneamente y cuando ya no se les puede atender. Entonces tienen un nuevo motivo de censura para la Administración. En cualquier caso, los efectos de las campañas de fomento son modestos al principio y, también, casi siempre a largo plazo cuando no hay una preparación previa de las gentes a quienes se pretende estimular. El ciudadano se retrae. Escatima su esfuerzo y adopta una actitud pasiva porque carece de la lucidez necesaria para no desconfiar de las intenciones de la Administración. Estos titubeos y reservas obligan a los poderes públicos a mantener sus ofertas de medios de fomento durante bastante tiempo y a hacerlas indiscriminadamente. Con ello dan ocasión, de modo involuntario, a que se aprovechen de las ventajas que supone la ayuda administrativa muchos ciudadanos que no eran, en principio, los destinatarios de ella, como puede suceder con las becas para cursar estudios, con



los beneficios concedidos a los titulares de familias numerosas, con el mantenimiento de la vigencia de los contratos de arrendamientos urbanos o con las subvenciones para la construcción de viviendas, entre otros ejemplos.- Indudablemente, estos beneficios están pensados para los ciudadanos con niveles de renta bajos, puesto que por las personas acomodadas no tenía motivos para preocuparse el Estado. Sin embargo, se otorgan sin distinción los beneficios de la permanencia en el arrendamiento, o los de las subvenciones a fonde perdido, o los de la reducción de gravámenes y costes de algunos servicios con respecto a las familias numerosas, tanto para las personas con ingresos muy reducidos, como para los ciudadanos de cuantiosas fortunas. Incluso es probable que si el Estado intentara una selección previa de los destinatarios de las medidas de fomento y exigiera determinadas condiciones para su aplicación, habría muchas personas que demostrarían reunir las de las que no eran las llamadas a disfrutar de las ayudas estatales, y quedarían muchas otras necesitadas fuera, bien por no haber estado su inclusión entre los beneficiarios, bien por no haberse enterado de la posibilidad de recibir tal ayuda o, simplemente, por no haber comprendido la importancia de los beneficios que podrían derivarse del apoyo administrativo.

El conocimiento de la psicología ciudadana por parte de la Administración pública no es probable que sea

completo en un corte período de tiempo, ni aun en la medida mínima indispensable para obtener de los individuos la respuesta adecuada a los propósitos administrativos. Se ha dicho que en las ciencias sociales hay que dejarse guiar --como en las naturales-- por el instinto de reducir los fenómenos concretos muy complicados a otros teóricos bastante más simples, con el propósito de descubrir uniformidades experimentales (30). Pero no hay que conformarse con tan poca cosa, porque, de hacerlo así, más que mejorar a los individuos lo que conseguiría el Estado sería perfeccionar sus técnicas de actuación, cuando a lo que debe tender es a esto último pero a través del mejoramiento del hombre, ya --que éste, por sí solo, ha demostrado su incapacidad para conseguirlo. CRISTO dijo en una memorable ocasión que siempre habría pobres (31), y UNAMUNO lo interpreta en el sentido de que siempre habrá sociedad civil y que ésta y la civilización llevan consigo la pobreza (32). Sin embargo cabría precisar que CRISTO no hablaba en futuro o, por lo menos, --que no lo hacía en el sentido de una condenación de parte de la Humanidad a la miseria, sino que se refería a lo que estaba ~~de~~ vista entonces. La civilización, si se entiende, --no como el paso del campesino --del "pagano"-- al "cívico", sino en el de la evolución y del progreso, excluye, precisamente, la pobreza. Decir "desarrolle" es, en efecto, --preocuparse tanto por el progreso social como por el crecimiento económico (33).

Hemos hablado ya de la multiplicidad de factores que concurren en la formación del criterio del individuo:

elementos fisiológicos, psicológicos e influencias ambientales. Parece, en un examen superficial de la cuestión, - que si se conocen los estímulos generales no debe encontrarse seria dificultad para determinar la respuesta. Y - así sería si de verdad se conocieran los efectos de los estímulos ~~en los~~ centros sensoriales de los individuos. Pero como no actúan aislados tales estímulos, ni es fácil averiguar en qué proporción concurre cada uno de los varios que inciden sobre los centros receptores de los sujetos por - los conductos aferentes, ni tampoco cómo se modifican antes de llegar a las estaciones terminales de la sensibilidad, - es prácticamente imposible operar con garantía en este terreno. Hay, ciertamente, una especie de conciencia colectiva, con respecto a determinadas cuestiones, dentro de ciertos grupos homogéneos, que parecen dar unidad a la conducta popular. Mas lo que, de hecho, hay es una fuerza que - sintetiza en ciertas fórmulas amplias las directrices generales del obrar colectivo, con marcadas diferencias al - analizar los matices, no sólo entre los diversos grupos, - sino hasta entre los individuos que componen cada uno de ellos. También es cierto que las masas populares son muy - sensibles al contagio psicológico, y que puede obtenerse - un comportamiento, no sólo parecido de unos sujetos en relación con los demás, sino hasta coincidente en determinadas circunstancias de subido valor emotivo, difíciles e imposibles de prever. Provocar estas situaciones a partir de unos supuestos dados, que quizá en otros momentos crearen

esa unidad de actuación, es una aventura de la que, racionalmente, no deben esperarse buenos resultados.

Las masas se contagian e inflaman ante cualquier hecho imposible de determinar. Se sabe que el sentimiento de independencia política o el de justicia han provocado explosiones unánimes de indignación, de adhesión o de acometividad, como el caso de nuestra guerra de la Independencia de 1808 (34) pero no hay ninguna garantía "a priori" de que una situación semejante ofrecida al pueblo despierte, sin más preparación, su odio o su compasión. El hecho final podría improvisarse, pero ya no sería tan fácil preparar el momento preciso, el clima psicológico, el ambiente, las circunstancias, los detalles, que son, más que los actos en sí, los que originan misteriosamente la explosión emotiva. Sin embargo, aun cuando estas manifestaciones del obrar colectivo se producen e, incluso, han dejado huellas profundas en la historia política y de la civilización, por tratarse de situaciones y de fenómenos excepcionales pueden despreciarse en nuestro estudio, ya que por tal excepcionalidad carecen de efectivo valor desde el punto de vista del fomento administrativo. Son lo que se conoce con el nombre de "hechos sociales", que no los hace nadie, sino que surgen solos (35).

La Administración pública, por consiguiente, no debe conformarse con actuar —como lo entendían los teóricos de otras épocas— sobre los individuos formados psicológicamente a su manera, de modo espontáneo, individualizado, en la cátedra callejera u hogareña. CASTILLO DE BOVADILLA dirá

que "si los Reyes y Señores residiesen en sus tierras y anduviesen siempre por ellas y las visitasen, muy de otra manera se gobernarían y conservarían los Reynos y los estados en paz y justicia, porque tendrían noticias de los sitios y disposición de sus tierras, de los frutos que cada qual produce y de que arboles y animales abunda, si es montuosa o de tierra llana, a que constelación está sujeta, que rios fuentes, lagunas o lagos tiene, que costumbres o fueros observa, de que tratos y comercio se vale, de que INCLINACIONES SON LOS HOMBRES DELLA; y ... (al saber) .. en particular estas calidades, estarían MUY ADVERTIDOS para preveer mil cosas que cada hora vienen a sus manos" (36).

El Estado ha de procurar orientar honrada y debidamente al ciudadano, mediante una educación adecuada, para conseguir que la labor administrativa se vea notablemente simplificada. Sin adiestramiento la actividad administrativa ha de estar pendiente del resultado de repetidos ensayos. Y no puede, por otra parte, haber un orden duradero si es mantenido únicamente mediante la coerción. Las normas jurídicas podrán ser sostenidas compulsivamente sólo durante ciertos períodos de tiempo, y lo que se requiere, según se ha afirmado, es un adoctrinamiento eficiente de los miembros de la comunidad para conseguir que las normas se conviertan en su segunda naturaleza (37).

Pudiera decirse que al ser la educación ciudadana costosa y tardar acaso varias generaciones en conseguir

se, si lo que se trata de obtener son resultados inmediatos o a corto plazo no se puede mantener una espera prolongada, porque se pondrían en peligro los propios intereses de la comunidad. En un supuesto como este sería muy difícil encontrar una justificación a los desembolsos y a la demora prolongados, cuando con menos dispendios y en un tiempo más reducido podrían obtenerse resultados aceptables, en armonía con las necesidades urgentes que se trata de satisfacer.

Es cierto que para resolver muchos problemas que surgen de imprevisto —con independencia de que fueran o no previsibles— no se puede aguardar a que los ciudadanos se hayan educado, porque es más conveniente intentar servirse de ellos, en su propio beneficio, con el grado de educación o de preparación que adquirieran por sí mismos.

En una guerra, por ejemplo, no se puede intentar convencer intelectualmente a cada soldado de que la fatiga y el sufrimiento son entidades despreciables ante la satisfacción que debe invadir el ánimo de un combatiente al tener conciencia de que ha cumplido con su deber. Hay que tener a los individuos como están y como son, exhortarles sin pérdida de tiempo y estimularles con ascensos, con condecoraciones, con menciones en la orden del día. Y hasta con botellas de coñac. Lo ideal sería formarles previamente y hacerles comprender el alcance de su responsabilidad.

Sin embargo, el fomento, aunque haya honores precedentes, no ha sido planeado nunca desde una gran dis-

tancia temporal. Se ha utilizado como complemento de otras actividades de la Administración y sin confiar demasiado en sus efectos.

Como hemos afirmado que la misión de la Administración pública es la de procurar el bien común, y éste no tiene unos contornos precisos y definitivos, sino que evoluciona y se concreta cada día, parece lícito entender que su concepto comprende, además de los servicios públicos - que tienden a facilitarlo y las prestaciones que lo posibilitan en su aspecto concreto, la paz, la armonía, la prosperidad y hasta la felicidad sociales.

En realidad, cualquiera de estos bienes abstractos absorbe y contiene a los demás: la armonía presupone la paz; ésta hace posible la prosperidad y, en último estadio, la felicidad necesita para su existencia el apoyo de la prosperidad, puesto que es sabido que la miseria y las privaciones producen incomodidades y malestar, tanto individuales como colectivos:

Pero a la felicidad --en el supuesto de que se hubiera determinado con validez universal en qué consiste y cuál sea su medida-- no llega el hombre por su propia iniciativa. Ni aún a ese estado de mediana satisfacción de sus necesidades totales, en el orden material. No basta con proporcionarle o hacerle posible la adquisición de los medios que se supone que conducen a ella, porque ha demostrado que no sabe combinarlos ni dirigirlos hacia su destino óptimo. El albedrío es sencillamente --se ha dicho-- la situación de hallarse ante varias posibilidades (38). Lo difícil es -

saber cuál se ha de elegir, y no otra, en cada momento. - Además, tampoco se estima suficiente con tratar de vencer al hambre ni hacer retroceder la pobreza, sino de destruir las. El combate contra la miseria, urgente y necesario, no es todo lo que se debe hacer. Se trata de construir un mundo --según se ha dicho-- en el que todo hombre pueda llevar una vida plenamente humana; emancipado de las servidumbres que le vienen, en parte, de los hombres, incluido él mismo, y también de una naturaleza insuficientemente dominada (39).

Cuando se afirma absolutamente la imposibilidad de la felicidad humana, este aserto, si no es una especie de sutileza verbal es, al menos, una exageración. Si se entiende por felicidad la continuidad de las excitaciones altamente placenteras, no hay duda de que ello es imposible. Un estado así sólo dura un momento o, en algunos casos y con interrupciones, horas o días. Es el resplandor momentáneo del gozo, pero no su llama firme y permanente. Los filósofos que enseñaron que la felicidad es la única finalidad de la vida se referían, no a un continuo éxtasis, sino a una existencia integrada por momentos de exaltación, dolores escasos y transitorios y muchos y variados placeres, con predominio de los activos sobre los pasivos y, como fundamento de todo, no esperar de la vida más de lo que puede dar. La causa de que una clase de existencia así no sea lograda por la mayoría de los seres humanos se encuentra en la miserable educación actual --un "actual" de hace



un siglo, de hace diez siglos y de hoy—, y en las desfavorables circunstancias sociales derivadas de aquella penuria cultural. Una inteligencia cultivada halla fuentes de inagotable interés en todo lo que le rodea. En un mundo en que hay tanto de interesante, para quien sabe encontrarlo —o aunque sea crearlo—, toda persona que posea una discreta cantidad de moral y de requisitos intelectuales es capaz de una existencia que puede llamarse envidiable. Todas las graves causas del sufrimiento humano —se afirma— pueden contrarrestarse considerablemente y muchas casi enteramente, con el calidado y el esfuerzo del hombre debidamente preparado (40).

La Administración pública se ha encontrado con ciertas necesidades y éstas le han aconsejado, como medida de emergencia, después de superados los inconvenientes de orden político-filosófico que le imponían un forzoso abstencionismo, proporcionar al individuo bienes y servicios de uso práctico para satisfacerlas o entretenerlas; y aunque haya pensado alguna vez en el perfeccionamiento cultural y, por consiguiente, espiritual, del ciudadano, ha entendido hasta ahora que esto era, en cierto modo, suauario y de incumbencia privada, confiando en que se produciría por sí solo o con una ligera ayuda de los poderes públicos, mientras que lo verdaderamente importante era atender a otros estados colectivos de insatisfacción que demandaban un remedio urgente. La Administración ha dado preferencia al mantenimiento del orden colectivo; a la prestación de servicios públicos de cierto tipo; ha reco

mendado la adquisición de conocimientos útiles; ha manifestado su complacencia por las conductas rectas. Ha acudido con el botiquín de urgencia a curar los males de la comunidad cuando la enfermedad había ya aparecido, Los poderes públicos han empleado a escala respetable la terapéutica.- Mas han descuidado la profilaxis. Pero quizá hasta ahora - no hayan podido hacer otra cosa.

En un momento dado la Administración entiende - que la población debe aumentarse, y concede premios de nupcialidad y de natalidad; facilita guarderías infantiles; - ofrece escuelas y profesorado gratuitamente; establece reducciones fiscales en favor de los padres de familia y posibilita un aumento de las rentas procedentes del trabajo - personal en proporción a las cargas familiares. Cuando - cree que la expansión del cultivo de ciertos productos es conveniente para la economía del país, proporciona semillas, orientación agronómica y asegura un precio mínimo al producto de que se trate. En otro momento, la Administración advierte la escasez de alojamientos y el retraimiento en su construcción por parte de la actividad privada, y establece subvenciones y préstamos sin interés, facilita materiales, autoriza expropiaciones y concede exenciones fiscales con carácter temporal a los constructores y propietarios de edificios destinados a viviendas. Estima conveniente, en otra ocasión, el desarrollo industrial del país y - simplifica los trámites burocráticos para la instalación - de fábricas, liberaliza productos y rebaja el tipo de interés de los préstamos bancarios.

A todas estas medidas les da la Administración publicidad y procura preparar el ambiente con las oportunas - campañas de propaganda. Y espera pacientemente los resultados. Estos suelen ser modestos, costosos, lentos, imperfectos y, muchas veces, antes de lograrse definitivamente ~~esper~~ su defectuosa consecución, la propia Administración cambia de parecer y permite que se extinga la actividad que habría de producirlos. Bastantes individuos no llegan a enterarse de los planes del Estado. Otros se enteran, pero sin ~~com-~~prenderlos. Y otros, sencillamente, continúan dedicados a sus actividades habituales, aunque les perjudique la renuncia a la ayuda o a la elaboración que los poderes públicos les ofrecían, porque no llegaron a darse cuenta de las ventajas que tal ayuda podría proporcionarles. En muchos casos aumentará su familia quien ya tenía varios hijos, o sembrará la variedad agrícola recomendada por la Administración - el que antes cultivaba otras tan necesarias para la economía nacional como las estimuladas.

A estas actividades dedicará la Administración el tiempo, los medios y los cuidados que le permitan otras actividades, como el mantenimiento del orden público, las relaciones internacionales, la defensa nacional, las obras públicas, la administración de justicia, etc., que ocupan preferentemente su atención y a las que, dadas las condiciones de vida y la estructura presente de la sociedad, no puede - sustraerse sin poner en serio peligro el bien común. La Administración, cuando adquiere conciencia de sus cometidos -

--de los cometidos del Estado-- ya encuentra la sociedad, o, más bien la comunidad, formada y con sus actitudes -- arraigadas. El Estado moderno, según se ha dicho, no encuentra la vida social en una situación de orden preformado, sino que la consecución del orden social justo, adecuado, es su más urgente cometido (41). Por ello, por el desorden que encuentra, lo primero que tiene que hacer es atender a lo más importante, a lo más inmediato. A aquello que asegure el funcionamiento de la colectividad con un mínimo de eficacia.

El individuo, abandonado a su albedrío --para no menoscabar su libertad-- y apoyado y defendido por una legislación y unos postulados sociológicos de fondo sentimental, como reacción a los del "ancien régime", se muestra díscolo, engreído y rebelde a las sugerencias que se le hagan. El orden público general no se altera con frecuencia, quizá por el estado de prevención que representa el convencimiento de la existencia de las fuerzas encargadas de garantizarle, pero se contradice parcialmente en muchas ocasiones cada día, y la armonía y la paz auténticas faltan entre los individuos: no se tienen respeto -- unos a otros. Se molestan mutuamente con palabras y actos injustificados; tratan de engañarse y, a menudo, lo consiguen. Cada persona tiene un elevado concepto de sí misma y muy bajo de su prójimo. Se hace lo posible por incrementar el patrimonio propio sin ningún miramiento por el del vecino. Hay, de hecho, una concepción materialista y es --

trecha de la vida, como idea generalizada, que se representa y propaga en fórmulas verbales, paremiológicas, absurdas, que gozan de gran prestigio y adhesión popular, y las gentes tienen el mal humor a flor de piel. No obstante, las relaciones sociales de hoy son muchísimo mejores que las de otros tiempos (42).

En estas condiciones desfavorables, la consecución del bien común, en el que se incluyen la paz, la armonía, la prosperidad y la felicidad ciudadanas, a que tienden el fomento y, en general, todas las actividades de la Administración pública es, evidentemente, difícil. La labor de los órganos administrativos no sólo no se ve facilitada, sino entorpecida y hasta anulada.

El individuo toma de la colectividad que le envuelve, los vicios, los resabios y las malas costumbres —que él contribuyó a crear— y se cierra a las virtudes que pudieran existir en el tráfico social. Vive sólo el presente; el presente suyo, estrecho. No se preocupa de mirar hacia adelante ni hacia atrás. Ni puede preocuparse. Para él hay que estar interesado en problemas a los que el hombre común es totalmente extraño. No le preocupa si SPINOZA tenía o no razón al afirmar que la eternidad no es más que la plenitud de la existencia (43), ni tampoco en qué consiste ésta. Piensa —tal vez— que para vivir no es necesario saber nada de esto. Para vivir, desde un punto de vista natural o biológico, quizá no se precise saber nada en absoluto o, acaso, baste con saber defenderse de los

elementos; pero para ser un hombre "civil" —en expresión de ROUSSEAU (44)— hace falta poseer un grado importante de educación. Esta es una dimensión del hombre y no un adorno. La Pedagogía —se ha hecho notar—, que en Grecia formaba parte de la Política, ha dejado de ser una ciencia meramente normativa, una ciencia del deber, para convertirse en ciencia óntica, en una ciencia del ser, de modo que su objeto de investigación no es ya sólo la "educación como tarea", sino la educación como realidad, con la consiguiente ampliación de su concepto mismo (45). El hombre no puede permanecer, como lo hace por pura tendencia, determinada por las condiciones de vida actuales, en esa indiferencia o, mejor dicho, no debe dejársele que permanezca así, porque contradice su propio destino, que es la preocupación por su perfeccionamiento. LEIBNIZ suponía para el hombre —incluso en el más allá— una verdadera inquietud, aunque sin desagrado, puesto que el reposo absoluto le parecía inconcebible para un ser relativo. (46).

Los medios y las facilidades que le ofrecen al individuo de nuestros días las condiciones de vida, cada vez mejores en el aspecto práctico, y una legislación y un clima tolerantes con los pequeños desmanes, y aun con algunos de bastante volumen, han hecho del hombre actual, del hombre maduro, endurecido, un sujeto difícil de encarrilar y hasta de comprender. Los bienes culturales que se le ofrecen, a través de los poderosos medios de comunicación a distancia, con la suposición gratuita de que el individuo ce -

mún ha adquirido por su cuenta los conocimientos básicos, elementales, necesarios para comprenderlos y para que, - por consiguiente, le sean de utilidad, al no digerirlos - contribuyen a confundir y a enmarañar sus creencias.

El hombre, que de lobo pasó a amigo del hombre, según los respectivos criterios de HOBBS y de SPINOZA (47), a que ya hemos aludido, después de dulcificar su carácter, de pasar de belicoso a pacífico, parece volver a endurecerse de día en día. Confiar a las máquinas la realización de muchas funciones y a la previsión social bastantes cuidados que fueron siempre de gestión privada, conducen a la - mecanización o automatización del individuo y al abandono por éste de muchos sentimientos de acercamiento colectivo y de bastantes iniciativas.

El disfrute de todos los resultados de las conquistas científicas de la Humanidad es lícito y debe alegrarnos que haya sido puesto al alcance de un gran número de individuos. Son el resultado de una lucha contra el misterio de la naturaleza y contra la ignorancia. Lo que ya quizá - no sea tan halagador es que el individuo disponga cada día de medios más abundantes y eficaces para su desenvolvimiento sin adquirir una preparación paralela al volumen y a la importancia de esos medios y del bienestar que le posibilitan. Un campesino, con un área de movimientos muy reducida, que dispone de un equipo de utensilios muy rudimentarios y que tiene muy escasa comunicación con sus semejantes, la mayoría de los cuales son de su misma condición, puede valerse

con un reducido caudal de conocimientos. Pero es evidente que no sucede lo mismo con el individuo que, con igual - preparación cultural, se mueve en círculos más amplios y - que dispone de máquinas, con cuyo manejo aumenta su capacidad de trabajo y de desplazamiento. Este individuo así dotado amplía considerablemente sus contactos con los de - más y se coloca en situación de invadir la esfera de muchos más individuos que el campesino del ejemplo aludido.- El sujeto económicamente desahogado, pero culturalmente deficiente, hace uso indebido de las máquinas de que dispone, de las comodidades que proporciona un hogar confortable, de los medios de transporte colectivo de personas, y si no sabe comportarse --como es probable-- en los espectáculos y en las reuniones públicas, en los establecimientos de utilización colectiva, en las situaciones impuestas por el hecho de habitar en casas de vecindad en las ciudades, y en tantas otras ocasiones en que concurren en un mismo lugar varias personas, siempre existe el riesgo de que se provoquen incidentes y de que surjan motivos de malestar, además de encontrarse estos individuos en condiciones desfavorables para el cumplimiento de la misión o de la actividad que se hayan propuesto, con la creación para ellos mismos de dificultades para disfrutar de la existencia.

La misión de procurar el perfeccionamiento cultural de los ciudadanos es más, a nuestro juicio, que una tarea que conviene simplemente que asuma el Estado. Es, según



la terminología kantiana, un "imperativo" para lograr la -  
eficacia de los medios que emplee --y no sólo de los de fo-  
mento-- para la consecución de sus fines, que no pueden -  
ser otros que la utilidad general, conforme a las exigen-  
cias de cada momento (48). Aunque no "categórico", sino -  
"hipotético", esta misión educativa estatal es, pues, un -  
imperativo. En efecto, el filósofo de Königsberg entendía  
que todos los imperativos ordenaban o se imponían "hipoté-  
ticamente" o "categóricamente". Si se trata de una acción  
que es buena "en sí misma" y, por consiguiente, con el ca-  
rácter de ser necesariamente el principio de una voluntad  
conforme a la razón, se está en presencia de un "imperati-  
vo categórico". Si la acción sólo es buena como medio para  
cualquier otra cosa (la educación, en nuestro caso, es bue-  
na para facilitar la labor de los poderes públicos y conse-  
guir el perfeccionamiento de los individuos), el imperativo  
es "hipotético" (49).

Si el Estado consiguiera elevar el nivel cultural  
se desterrarían muchas prácticas y hábitos que perjudican -  
las relaciones de convivencia y se sentarían las bases para  
que la conciencia colectiva fuera, en lo fundamental, coin-  
cidente. Así lograría la Administración un conocimiento más  
preciso del ciudadano, que le sería muy útil a la hora de es-  
tablecer sus cálculos y planes, puesto que insistimos a lo -  
largo del presente trabajo que si se limita a estudiar y a -  
contar con el individuo "in natura", sólo sospechará algunas  
de sus reacciones, y no es prudente elaborar planes sobre -

simples sospechas. El Estado puede suponer que, en una campaña educativa, por ejemplo, si pone a disposición de los administrados escuelas y profesorado, muchos de ellos acudirán a las clases. Pero no debe despreciar la posibilidad de que irán muy pocos de aquellos a quienes, precisamente, se dirigía la Administración pública. La mayoría de los alumnos estará constituida por sujetos que ya ellos, esas personas de quienes dependían, habían pensado en instruirse, y que lo hubieran hecho a sus expensas, aun con quebrante de su patrimonio. Pero aquellos que carecen de medios económicos para sufragar los gastos que origina el aprendizaje de una profesión, es muy probable que no se sientan dispuestos a emprenderla, porque se necesita una previa disposición de ánimo, un "clima". Se necesita estar convencido de la importancia que tiene una especialización científica. Y esto lo averigua el individuo cuando ya lleva un gran camino recorrido para alcanzarla. Visto así el problema se advierte que el gasto realizado por el Estado no siempre produce el resultado que se esperaba, y la situación de la cultura de las clases populares se modifica en muy escasa medida. Lo mismo podría decirse de muchas otras actividades o propósitos del Estado en el terreno de la promoción social o económica.

Sin embargo, si todo ciudadano hubiera sido convencido de que la ignorancia es un obstáculo formidable que impide al hombre el desarrollo de sus posibilidades y se las mutila y que, por consiguiente, no debe desperdiciar ninguna

ocasión para combatirla, el panorama de la campaña educativa sería diferente. No se nos oculta, desde luego, la dificultad que entraña convencer al hombre, a todos los hombres que lo necesitan, de la importancia de la educación. Prácticamente, a este convencimiento sólo se llega por medio de la propia educación.

La Administración debe tender a conseguir fines de interés general práctico e inmediato, pero sin descuidar aquellos otros de orden espiritual, los cuales, desde el punto de vista amplio que los consideramos en el presente trabajo, son aun más importantes que los primeros. En su altura más depurada, los bienes espirituales se producen por añadidura cuando el individuo ha llegado a una elevación que le permita modificar la disposición de los elementos de la escala jerárquica de valores de acuerdo con una pauta ideal.

Se ha tratado de demostrar que, por pura y espontánea tendencia natural —se ha dicho que el estado de naturaleza es de salvajismo y de guerra (50)— el hombre apetece las cosas que le proporcionan la satisfacción de sus necesidades; esto es, las cosas que cree que le producen placer, y que rechaza las que le ocasionan dolor o molestias. Ahora bien, ya se ha insinuado que en muchas ocasiones el individuo no está habilitado naturalmente para determinar con precisión qué cosas son las que le convienen y cuáles las que le perjudican. Es más, no es raro encon-

trar personas que aceptan como buenas cosas que no le son y que rechazan muchas que les convendría aceptar. El mévil económico y el honorífico han sido siempre considerados como los más idóneos, y acaso los únicos, para mover el ánimo del hombre. Se ha recurrido, cuando ninguno de estos daba buen resultado, a otros que tienen valor únicamente en un momento dado. En realidad, todos los medios de fomento inciden sobre el sentido de emulación pecuniaria del individuo; es decir, todos los móviles se reducen a uno solo: al económico. En la clasificación hecha de los medios de fomento administrativo hemos distinguido --de acuerdo con el criterio del profesor JORDANA DE POZAS-- tres grupos de móviles: económicos, honoríficos y jurídicos. Sin embargo, todos ellos se apoyan sobre una base económica, en la que pueden tener importancia destacada alguno de los matices honorífico o jurídico.

A cambio de la cooperación que le piden los poderes públicos, el individuo exige algo. Por puro desinterés el hombre se mueve muy pocas veces. Quizá pudiera afirmarse que no se mueve nunca totalmente desinteresado, pues aun cuando ejercita la caridad tal vez sienta más compasión por sí mismo que por aquellos a quienes socorre, en los que se ve representado, aunque no tenga conciencia clara de ello. Por consiguiente, si se admite que el hombre necesita un motivo interesado para ponerse en movimiento, se hace necesario averiguar qué cosas, o actos, o llamadas, pueden despertar su interés y su curiosidad más vivamente,--

Un razonamiento elemental nos vuelve al punto de partida: lo que considera bueno y placentero. Mas la mayor parte - de las cosas son buenas o malas según el punto de vista - de cada individuo, determinado por toda esa serie de factores ambientales a que hemos tenido ocasión de aludir - reiteradamente. Matar al enemigo --o incluso catalogar a alguien como enemigo-- puede considerarse bueno en la guerra, pero no en una reunión o en un espectáculo público de una ciudad en que reina el orden. En un terreno tan acotado como parece ser el de la justicia, sabemos las dificultades que encuentran Glaucoón y Polemarco para llegar a un acuerdo sobre su concepto (51). La lluvia puede ser buena o mala, según se refiera al prado o a la era cubierta de mies en disposición de trilla. El descanso dominical es bueno para el oficinista de un Ministerio o de un Banco y para los trabajadores por cuenta ajena, en general, y muy malo para el ciudadano que necesita obtener con urgencia un documento de una oficina pública o extraer dinero de una cuenta corriente. El estudio puede ser un placer para el filósofo --entendido en su sentido pure etimológico-- y una tortura para el individuo que sólo se dedica a trabajos u ocupaciones industriales. La disciplina es buscada, en fin, por los hombres de espíritu elevado y rechazada por las personas mezquinas. Las almas selectas encuentran más placer en dar que en recibir. Pero, aparte del distinto enfoque de los problemas, aconsejado por los diferentes puntos de vista y justificados por las diversas presio-

nes ambientales, hay multitud de cuestiones que surgen más o menos de improviso, en las que el hombre corriente no sabe qué partido tomar, porque carece del discernimiento necesario para ello. Y éste no le adquiere por sí mismo el individuo si parte únicamente del precario patrimonio cultural de las masas populares.

Hubo un tiempo en que el hombre, a partir de la ignorancia más completa, enriqueció sus conocimientos lentamente y llegó a una altura cultural de considerable importancia. Hoy, sin embargo, parece como si asistiéramos al proceso inverso. El hombre corriente, al nacer, se encuentra, como todos los hombres de nuestra época, con un efectivo caudal de ciencia por la que no siente ninguna curiosidad, y termina su existencia sin hacer ninguna aportación sustancial al acervo de la cultura. Muchos la concluyen sin haber aprendido nada de lo que ya se había dado como definitivamente por cierto. La explicación de ello, o, al menos, una explicación del fenómeno, puede ser la de que como el hombre de nuestros días —que no hay razón para atribuirle menor capacidad que al de otras épocas— encuentra unas formas de vida y de actividad que le apartan o le distraen del cultivo de su espíritu, a pesar de que dispone de más tiempo y de más medios y oportunidades para conseguirlo que el individuo de ningún otro período histórico, se aleja cada día más de su perfeccionamiento. En realidad, el hombre de hoy —al menos en los países que han alcanzado un alto grado de desarrollo— encuentra resueltos casi todos los pre -

blemas que hasta ahora ha planteado a la Humanidad la supervivencia, Y la ausencia de verdaderas necesidades, según una opinión a la que ya hemos hecho referencia, destruye el estímulo del hombre (52). Hoy se presume de ignorar muchas cosas que se han tenido siempre en gran estima. Lo que no se ve bien es la falta de destreza o de habilidad para otros menesteres que contribuyen muy poco al perfeccionamiento del hombre.

Hemos tenido ocasión de aludir en capítulos anteriores a la existencia de una conciencia colectiva coincidente en bastantes puntos. La indumentaria, la forma, la calidad, la cantidad de los alimentos, el horario para su consumo y la distribución de los mismos, los lugares destinados a estas atenciones y los utensilios dedicados a su manejo; las viviendas, el mobiliario, los espectáculos, las reuniones sociales, las prácticas religiosas dentro de ciertas comunidades y multitud de esquemas mentales, están generalizados. Y no en menor grado la tendencia a despreciar y rehuir el sacrificio y la adquisición de conocimientos científicos. Este estado de conciencia se ha formado lentamente, sin necesidad de la disciplina de un aprendizaje sistemático. Han sido los hechos mismos, repetidos una y otra vez al amparo de situaciones y circunstancias que los favorecían, los que han creado una especie de teoría de estas cuestiones. Las corrientes intelectuales, sin embargo, aunque han logrado en ocasiones direcciones nuevas al pensamiento, nunca han conseguido la unidad espiritual en la mis-

na medida que la simple repetición de actos de orden práctico en la vida cotidiana.

No obstante, el influjo de las tendencias intelectuales es el que de verdad ha conseguido modificar en todos los aspectos las creencias humanas y ha determinado a los hombres a enfocar los problemas de la existencia - desde puntos de vista totalmente nuevos. Las relaciones - entre los miembros de las comunidades sociales se han suvizado extraordinariamente en los últimos siglos, con respecto a épocas anteriores a la llamada Edad Moderna, aunque alguna vez, como por atavismo, vuelva el hombre a sus viejas costumbres depredadoras. La dureza en el trato dado por los amos a sus servidores ha cambiado hasta de signo. A ello han contribuido las conquistas sociales per iniciadas y logradas por minorías que ciertamente no las necesitaban para sí— y reconocidas al hombre menos acomodado por los poderes públicos, impulsados por las doctrinas sociales, filosóficas y religiosas, que modificaron radicalmente la estructura de la sociedad, si bien para conseguir resultados apreciables se necesitaron varios siglos de perseverante trabajo. Pero en lo que no se avanza, repetimos, sino que se retrocede, al menos al parecer, es - en el camino o en la tarea del cultivo del espíritu. Y si no se le presta la debida atención a este importante problema, es de temer que empeore la situación. Las formas de promiscuidad social creadas por el crecimiento despropor-



cionado de las ciudades y la despoblación de las zonas rurales, por las causas que sean, ha hecho que ciertas costumbres vuelvan a parecerse a las de épocas ya superadas, cuando el comienzo del industrialismo trastornó las formas de vida tradicionales del período gremial. Las gentes han vuelto a empezar a perderse el respeto. Los desmanes son cada vez mayores. Cuando se empieza a interpretar con flexibilidad la normativa organizadora de la convivencia se sienta la base de las dificultades para señalarle límites a esa flexibilidad.

El cambio experimentado por las condiciones de vida en que se mueve el hombre de hoy, en relación con el de épocas no muy lejanas, debido al avance de la técnica y de las ciencias sociológicas, económicas y políticas, ha creado un tipo de individuo nuevo, aunque vuelva a costumbres antiguas, desprovisto de grandes escrúpulos. Con este hombre, libre de controles y barreras de clase o de religión, apoyado por una legislación protectora del débil, se encuentran a cada paso los poderes públicos, a los que les proporcionan bastantes inconvenientes. Si se permite que este individuo, sin más formación cultural que la que presenta en el panorama actual, siga el camino que le señalan sus apetitos, que son los que le determinan a obrar - (53), es probable que los inconvenientes aumenten. Para hacer uso racional de las libertades y de los derechos que las leyes otorgan al individuo hace falta una preparación intensa. Como principio rector de sus actos y de su vida -

tiene el hombre de hoy --y quizá el de siempre-- la utilidad, pero la suya propia y personal, considerada, por consiguiente, de un modo estrecho y groseramente práctico, - sin que cada individuo perdona a su vecino el pecado de - que también le guste lo útil. Mientras haya un orden político, sólidamente mantenido, el sujeto se retrae y mantiene dentro de la disciplina social, Mas si la presión ejercida por los poderes del Estado se debilitara o desapareciera por cualquier accidente, los individuos se desmandarían y se perderían el poco respeto que aún se inspiran - entre sí, como ha sucedido repetidas veces. Esto revela - una lamentable carencia de educación (54).

Las escenas que demuestran inequívocamente las dificultades que experimentan muchos individuos para adaptarse al medio psicosocial, son muy numerosas y frecuentes. La utilidad, entendida del modo restringido y personal a que hemos aludido, ni aún permite sacar partido de ella, porque su verdadero contenido huye de la percepción de un elevado número de sujetos, incapaces de comprender aquel principio de que se debe obrar siempre de tal forma que permita desear a quien piense rectamente que nuestra conducta se convierta en ley universal (55).

El concepto deformado de lo que conviene que padece un elevado número de personas, domina toda la existencia de las mismas. Los poderes públicos disponen sus medios de trabajo con arreglo a un plan, más o menos elaborado, y se encuentran con un ambiente hostil o, por lo me -

nos, indiferente, en el que los individuos desoyen las llamadas a la cooperación, porque el ciudadano entiende que lo que se le propone no es fructífero. Hay cientos de miles de ciudadanos que ignoran la finalidad de la Administración pública y las razones de su existencia. Cuando nacieren se encontraron con el aparato burocrático local y central establecido, y al poco tiempo advirtieron que por medio de éstos eran desposeídos de una porción de su patrimonio, coactivamente, y que luego les hacían abandonar su domicilio, sus ocupaciones y sus costumbres, para someterles durante un cierto período de tiempo —que les pareció extraordinariamente largo— a un régimen de vida comunitaria y jerarquizada, con una severa disciplina. Observaron que el funcionario público llevaba una vida de cierto —desahogo, al menos aparentemente, que en una comparación,— con la de cualquier ciudadano corriente, resulta hasta envidiable. Repararon en el boato externo que va unido, "ratio officii", al desempeño de ciertos cargos importantes —y, probablemente, no se detuvieron nunca a pensar si todo este aparato funcional y de organización era o no necesario.

Muchos ciudadanos creen que las obras y los servicios públicos no son más que simples detalles o manifestaciones del exceso de bienes, precedentes del contribuyente, que los poderes públicos no saben en qué emplear y que por eso los ofrece; y aunque los particulares se sirvan de tales obras y servicios públicos, no llegan a valorar su in-

portancia y no los agradecen. Incluso personas de reconocido prestigio han dicho que el concepto de "necesidad pública" está envuelto en una ambigüedad intencionada (56).

Probablemente, si a los individuos se les dejara permanecer sin vías de comunicación y sin servicios sanitarios o docentes, por ejemplo, se sentirían tan satisfechos como si dispusieran de ellos. Pero la Administración pública no puede tomar en consideración el punto de vista del elevado número de personas que piensen así y, - aún a pesar de ellas mismas, tiene que dotarles de una asistencia adecuada. Tampoco el maestro puede dejarse influir por las apetencias de los niños de la escuela. Mas para que los servicios en que se manifiesta la actividad administrativa satisfagan verdaderas necesidades y sean útiles a la comunidad, ésta debe encontrarse en condiciones de aprovecharse de ellos, porque, de no ser así, la labor administrativa se perdería o malograría en una parte considerable y constituiría, por consiguiente, un consumo de bienes desproporcionado con los resultados que se obtendrían.

Un ejemplo de esfuerzo administrativo superfluo por falta de preparación ciudadana, puede dárnoslo el hecho de la campaña de saneamiento llevada a cabo recientemente en un país de Hispanoamérica, consistente en dotar a las viviendas, hasta a las del campo, de servicios de - aseo, mediante el empleo de una parte considerable de los ingresos públicos procedentes de sus productos. El resulta

do general fué que los favorecidos con estas medidas utilizaban para sus menesteres los alrededores de las instalaciones. En supuestos como este, las atenciones que se le prestan al ciudadano son superfluas y representan una aplicación inadecuada de los recursos públicos. Quizá fuera más acertado preparar al ciudadano primeramente y, después, si era posible, ofrecerle los servicios, pues si son éstos los que se disponen en primer lugar para tratar de que las gentes, con su utilización, mejoren de costumbres, se corre el riesgo de perderlo todo. Si, en cambio, se hubieran sentado las bases de una educación adecuada, es muy probable que el administrado, con sus propios medios y mediante una selección de sus necesidades, conseguiría colocarlas en el orden jerárquico que les corresponde, según cada medio cultural, y se procuraría a sus expensas los servicios de saneamiento a que toda persona regularmente educada aspira y tiende, sin que el Estado tuviera que descender al detalle de proporcionárselos. A lo sumo, sería suficiente con que la Administración pública, si lo consideraba conveniente para el bien común, anunciara al ciudadano su propósito de ayudarlo a procurarse determinados bienes para que el mismo encaminara su actividad en el sentido propuesto por los poderes públicos y cooperara con ellos en la medida necesaria. En casos como el del ejemplo ofrecido, pueden incidir influencias de varia naturaleza. Incluso es posible que no se tuviera mucha confianza en la aceptación por parte de los ciudadanos de los resultados de las medi -

das adoptadas, pero se desplegaba una actividad dirigida a atraer la simpatía de grandes masas de población ante lo espectacular de la tarea emprendida, sin ignorar que los destinatarios no habrían de sacar gran partido de ellas.

Como resumen del presente trabajo, consignamos que el propósito que nos ha guiado al emprenderlo y desarrollarlo, con la finalidad de lograr que el empleo de los medios de fomento administrativo sea cada vez más eficaz para la consecución de fines de interés general, ha sido el de demostrar los siguientes extremos:

A) Que el fomento en general y dentro de éste el que puede practicar la Administración pública, tiene una base psicológica, puesto que la eficacia de las distintas formas en que es susceptible de manifestarse y la oportunidad del empleo de unas o de otras no depende de las conveniencias de la Administración, en principio, sino de la actitud y disposición de ánimo de los administrados. Si esta afirmación se ajusta a la realidad, como creemos haber demostrado, ha de advertirse que para averiguar la correspondencia entre la calidad y la cantidad o intensidad de los medios de fomento que han de ser empleados en cada momento para conseguir la finalidad que se pretenda y la receptividad e adhesión del administrado, se necesita:

a) Conocer al sujeto cuya colaboración se busca

para saber qué clase de estímulos son idóneos en el grado -  
óptimo para obtener del estimulado la reacción necesaria y  
conveniente, pero sin olvidar que la adquisición de este co-  
nocimiento tropieza con varios obstáculos:

1 - La división de la sociedad humana en grupos,  
más o menos integrados, impuesta principalmente por las di-  
ferentes clases de ocupación habitual a que se dedican los  
miembros de la comunidad (57) que engendran costumbres, cren-  
cias y situaciones económicas parecidas y, por consiguien-  
te, cierta semejanza psicológica (58). Esto hace que los -  
estímulos que pueden ser válidos para un grupo no lo sean -  
para otros.

2 - Una marcada resistencia en el hombre a cambiar  
sus costumbres, con lo que se dificulta el arraigo de las -  
costumbres que representen un ataque a sus prácticas coti-  
dianas. Este no es un fenómeno exclusivo de nuestros tien-  
pos (59).

3 - Un atraso cultural de las masas populares que  
les impide conocer lo que les conviene y distinguirlo de lo  
que les perjudica.

4 - Como consecuencia de la penuria cultural, el  
hombre común carece de un sentido desarrollado de la previ-  
sión, lo que le inclina a preferir las pequeñas cosas que -  
le satisfacen necesidades inmediatas a las de mayor entidad,  
que les podrían eliminar, a más largo plazo, estados de insa-  
tisfacción permanente.

5 - El concepto de "necesidad" no tiene la misma extensión, cuantitativa ni cualitativa, para cada grupo social, ni aun para todos los individuos que componen cada uno de los diferentes grupos, puesto que cada sujeto es influido de distinta manera por las presiones del medio y se elabora, inconscientemente casi siempre, una tabla de necesidades, ordenada en una escala de preferencias, según su punto de vista personal, determinado por su cultura.

6 - Un desconocimiento general de las razones que justifican la existencia de la Administración pública y, como lógica consecuencia, una desconfianza notoria instintiva en la bondad de sus funciones, que predispone desfavorablemente al individuo para responder a las invitaciones que se le hagan por los poderes del Estado. Se ha afirmado —con discutible acierto— que si se pudiera suprimir en el hombre la preponderancia de los instintos personales se destruiría su naturaleza moral, en lugar de mejorarla (60).

7 - Una falta de intención y de voluntad en los individuos que se manifiesta en una carencia de espíritu de colaboración y de sacrificio. El hombre vive inmerso en la sociedad, en la convivencia con los demás, pero quiere ignorarlo y se desentiende egoístamente de los problemas que el hecho de esa convivencia le plantea, y se niega o rehusa a colaborar con los poderes públicos para intentar resolverlos.



8 - Una conciencia colectiva difusa que ha unifi-  
cado muchas actitudes en un plano superficial, que puede -  
inducir a creer posible su aprovechamiento, pero que en la  
práctica no lo es, o tiene lugar en muy escasa medida, por  
que la semejanza de puntos de vista no pasa de ser en --  
aquellas cuestiones, como las modas, los adornos, los ca-  
prichos y las manías colectivas, que muy poco favorecen a  
la verdadera unidad espiritual, en su sentido profundo.

9 - Un comportamiento del individuo que le hace  
rebelde e irrespetuoso para con los poderes públicos y pa-  
ra con sus semejantes, aun cuando se ha dicho que éstos, -  
su presencia, su proximidad, su colaboración, es su mayor  
necesidad (61). Esta irrespetuosidad y rebeldía provoca -  
una concepción materialista y deformada de la libertad y -  
de los derechos que las leyes reconocen al individuo, que  
crea una conducta determinadora de situaciones de malestar  
social. Ante los esfuerzos de la Administración, encamina-  
dos a favorecerle, el individuo adopta posturas de ingrati-  
tud y de irresponsabilidad.

b) Una vez conocido el sujeto cuya colaboración  
se busca --o con quien se pretende colaborar-- han de em-  
plearse los estímulos adecuados, sin olvidar las diferen-  
cias existentes, en el terreno psicológico, entre los di-  
versos grupos sociales, puesto que, aun con la consecución  
de una cierta nivelación cultural de todos ellos, siempre  
habría diferencias.

Estándome que estos obstáculos que se oponen al

conocimiento del administrado y, por ello, a la normal -  
consecución de los fines que se proponga conseguir la Ad  
ministración pública como instrumento del Estado, se eli-  
minan o se corrigen a largo plazo sin duda, con:

B) Una educación ciudadana que habilite a cada  
individuo para la convivencia y le incline a la honradez,  
a la obediencia y a la colaboración, tanto con sus seme-  
jantes como con los poderes públicos, y transforme sus -  
erróneos puntos de vista actuales sobre muchas cuestiones,  
al mismo tiempo que le determine a buscar y a encontrar -  
el puesto que le corresponde en la sociedad, con plena -  
conciencia de su individualidad y de su libertad, pero -  
sin olvidarse o ignorar que éstas deben quedar subordina-  
das a los intereses superiores de la comunidad, que da -  
sentido a su existencia y hace posible el ejercicio de -  
sus facultades y de sus derechos.

Estimamos que este resultado puede conseguirse  
mediante sostenidas campañas educativas, comenzadas en la  
escuela primaria, sin que haya riesgo en entender que el  
individuo nace, como diría LOCKE, "tanquam tabula rasa" -  
(sin tener en cuenta a estos efectos ahora la herencia psi-  
cológica), y sin confiar en la bondad de las enseñanzas -  
que el individuo puede recibir en el hogar.

Naturalmente no podemos precisar *à priori* los  
resultados de un cambio en el enfoque de la disciplina es-  
colar y de los métodos pedagógicos, pero de lo que no pa-  
rece haber duda es de que los principios tradicionales -

han dado resultados muy poco satisfactorios. Las enseñanzas practicadas hasta ahora no han conseguido hacer al hombre mejor de lo que era hace varios siglos; mejor intrínsecamente, se entiende, pues las condiciones actuales, particularmente los servicios de represión no le permitirían los desmanes de otras épocas. Hasta podría decirse, según hemos indicado ya en otro lugar, que tiende a endurecerse. En el supuesto de que permaneciera igual ya representaría un retroceso. Una prueba de sus malos modos la ha dado con su conducta en la última guerra mundial y la ofrece cada día en multitud de pequeños dramas aislados.

Al hombre se le han enseñado cosas llamadas "prácticas" y no sus deberes para consigo mismo y para con la sociedad en que vive, de la que forma parte y sin la cual no sería más que un salvaje. Y comprobamos con desconsuelo que esas cosas prácticas las olvida a los dos meses de abandonar la escuela primaria y que se incorpora a la vida activa nacional con una pobreza de conocimientos y de principios morales que lo inutilizan para promover el desarrollo del bienestar general, cuando no lo convierten en un estorbo para su consecución.

Creemos que sería importante intentar la preparación del ciudadano, ya desde el principio: darle preferencia a la enseñanza de las normas de comportamiento —pero no en el sentido tradicional (62)—, con un esfuerzo para desterrar los malos hábitos que haya podido adquirir el escolar en la convivencia familiar, y, luego, poner a su al-

cance los conocimientos prácticos, puesto que entendemos que si se consigue despertar en el individuo el sentido necesario de responsabilidad (los pedagogos, sociólogos y educadores en general sabrían como conseguirlo), no sólo no olvidaría los conocimientos elementales, sino que, por su cuenta y aún con el hallazgo de un delicado placer en ello, los aumentaría indefinidamente. Culturas como las de ORTEGA Y GASSET, TOYNBEE o EINSTEIN, por ejemplo, no hay posibilidad de proporcionárselas a nadie; son los propios individuos, con su esfuerzo y con su trabajo personal, quienes son capaces de conseguirlas. Pero hay que predisponerlos, puesto que la experiencia de cada día demuestra que, por propia iniciativa, sólo uno de cada mil o de cada millón llega a tales alturas. Pero es posible llegar, aunque no sea muy probable.

En esta labor educativa, las influencias del fomento en la educación y las de ésta en aquél, se entrecruzan y se complementan: el fomento puede determinar la elevación cultural del país (63), y la educación ciudadana puede hacer posible sin duda la eficacia de las técnicas del fomento administrativo.

NOTAS CORRESPONDIENTES AL CAPITULO V

- (1) POULLET, ED.: Op. cit., pág. 298.
- (2) SCHNEIDER, E.V.: Op. cit., pág. 487.
- (3) SOROKIN, P.A.: Op. cit., pág. 616.
- (4) WEBER, M.: Op. cit., tomo I, pág. 706.
- (5) SOROKIN, P.A.: Op. cit., pág. 332
- (6) Id. id., pág. 547.
- (7) SPENCER, H.: Op. cit., tomo III, pág. 214.
- (8) SCHNEIDER, KURT: "Las personalidades psicopáticas". Ediciones Morata. Madrid, 1943, pág. 19.
- (9) NICOL, E.: Op. cit., pág. 129.
- (10) RECASENS SICHES, L.: Op. cit., pág. 191. ANDERSON, N.: Op. cit., págs. 35 y 36. MEYNAUD, J.: Op. cit., pág. 118 y ss. DAHRENDORF, R.: Op. cit., pág. 241.- HAYEK, F.A.: Op. cit., tomo I, págs. 87 y 139.
- (11) DUVERGER, M.: "Sociologie ..", cit., pág. 8.
- (12) GILLIN-GILLIN: Op. cit., págs. 94 y 95.
- (13) Cfr. KRETSCHMER, E.: Op. cit., pág. 244.
- (14) BERNARD, L.L.: Op. cit., pág. 179.
- (15) BARRE, RAYMOND "Economía política". 2ª edición. Barcelona, 1961, vol. I, pág. 26.
- (16) GASPARRI, P.: Op. cit., pág. 4.
- (17) NAHARRO, JOSE MARIA: "Lecciones de Hacienda Pública" 3ª edición, Madrid, 1952, pág. 78.
- (18) PARETO, W.: Op. cit., pág. 187-188.
- (19) JORDANA DE POZAS, L.: "Ensayo de una teoría ..." cit.
- (20) GALBRAITH, J.K.: Op. cit., pág. 144.

- (21) PARETO, W.: Op. cit., pág. 188.
- (22) GALBRAITH, J.K.: Op. cit., págs. 149 y 150.
- (23) HAYEK, F.A.: Op. cit., tomo II, pág. 212.
- (24) Resumen del Informe del Banco Mundial (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento), publicado por la O.C.P.E. en los meses de septiembre y noviembre de 1962. El resumen del que se toman estos datos lo publicó el Banco Exterior de España (págs. 29 y 69).
- (25) Resumen citado, pág. 86 y ss.
- (26) RECASENS SICHES, L.: Op. cit., pág. 155.
- (27) HAURIOU, M.: Op. cit., pág. 45, nota.
- (28) SARRAILH, J.: Op. cit., pág. 37 y ss. y 85 y ss. - FUSTEL DE COULANGES: Op. cit., pág. 73 y ss.
- (29) KANT, EMM.: "Critique de la raison pratique", cit., pág. 223.
- (30) PARETO, W.: Op. cit., pág. 244.
- (31) Mc.: 14,7. Mt.: 26,11. Jn.: 12, 8.
- (32) UNAMUNO, M.: Op. cit., págs. 85 y 86.
- (33) PABLO VI: "De populorum progressionem promovendam". - Primera parte, IV, 34.
- (34) SUAREZ, FEDERICO: Op. cit., pág. 45.
- (35) FRAGA IRIBARNE, M.: "La crisis del Estado", cit., - pág. 134.
- (36) CASTILLO DE BOVADILLA: Op. cit., tomo I, lib. II, - cap. XVI, pág. 677. Cfr. PARETO, W.: Op. cit., pág. 244. HUME, D.: Op. cit., pág. 47.
- (37) SOROKIN, P.A.: Op. cit., pág. 616.
- (38) RECASENS SICHES, L.: Op. cit., pág. 132.
- (39) PABLO VI: "De populorum progressionem promovendam", - cit. Segunda parte. I. 47.
- (40) MILL, J.S.: Op. cit., pág. 38 y ss.
- (41) FORSTHOFF, E.: Op. cit., pág. 15.

- (42) FUSTEL DE COULANGES: Op. cit. pág. 367 y ss. - - -  
SARRAILH, J.: Op. cit., pág. 506 y ss. HUME, D.: -  
Op. cit., pág. 250 y ss.
- (43) LACROIX, J.: Op. cit., pág. 112.
- (44) ROUSSEAU, J.J.: "Emile", cit., pág. 9.
- (45) SCHNEIDER, F.: Op. cit., págs. 98 y 203.
- (46) LACROIX, J.: Op. cit., pág. 112.
- (47) Id. id., pág. 125.
- (48) Cfr.: GARCIA OVIEDO, C. y MARTINEZ USEROS, E.: Op. -  
cit., tomo III, págs. 203 y 204.
- (49) KANT, EMM.: "Des fondements de la métaphisique des -  
moeurs", cit., pág. 47.
- (50) HUME, D.: Op. cit., pág. 238. KANT, EMM.: "Le bello y  
le sublime" y "La paz perpetua", cit., pág. 101.
- (51) PLATON: Loc. cit.
- (52) HUME, D.: Op. cit., pág. 62.
- (53) Id. id., pág. 50.
- (54) ROUSSEAU, J.J.: "Emile", cit., págs. 9 y 10, dice: -  
"Forcé de combattre la nature ou les institutions -  
sociales, il faut opter entre faire un homme ou un  
citoyen: car on ne peut faire à la fois l'un et -  
l'autre ... Celui qui, dans l'ordre civil, veut con-  
server la primauté des sentiments de la nature ne -  
sait ce qu'il veut. Toujours en contradiction avec -  
lui-même, toujours flottant entre ses penchants et  
ses devoirs, il ne sera jamais ni homme ni citoyen;  
il ne sera bon ni pour lui ni pour les autres".
- (55) KANT, EMM.: "Des fondements de la métaphisique des -  
moeurs", cit., pág. 27.
- (56) PARETO, W.: Op. cit., pág. 189.
- (57) WEBER, T.: Op. cit., pág. 12 y ss.
- (58) Cfr. ANDERSON, N.: Op. cit., pág. 35. SCHNEIDER, F.:  
Op. cit., pág. 94. MILLS, C.W.: Op. cit., pág. 287.-  
HAYEK, F.A.: Op. cit., tomo I, pág. 139. RECASSENS SI-  
CHES, L.: Op. cit., pág. 51 y ss.
- (59) SARRAILH, J.: Op. cit., pág. 37 y ss. FUSTEL DE COU-  
LANGES: Op. cit., pág. 73 y ss.

- (60) COMTE, A.: Op. cit., pág. 95.
- (61) CAREY, H.C.: "Principles of Social Science". Philadelphia and London., 1883, vol. I, pág. 41.
- (62) Cfr. SARRAILH, J.: Op. cit., págs. 174 y ss. y 194 y ss.
- (63) En el Informe del Banco Mundial, de que hemos hecho mérito, se recomiendan, por ejemplo, subvenciones a los padres para compensar la pérdida de jornales de sus hijos, y ayudas en especie (vestidos y alimen - tes) a los niños, para asegurar la asistencia regular a la escuela y un esfuerzo efectivo (Op. cit., - pág. 60).



EL FOMENTO ADMINISTRATIVO COMO  
TECNICA PSICOLOGICA

BIBLIOGRAFIA

- AEGERTER, EMMANUEL: "Les grandes religions". Paris, 1956.
- AHRENS: "Historia del Derecho". Buenos Aires, 1945.
- ALBI, FERNANDO: "El Corregidor en el municipio español bajo la monarquía absoluta". Publicaciones del Instituto de Estudios de Administración Local.- Madrid, 1943.
- ALVAREZ GENDIN, SABINO: "Manual de Derecho administrativo español". Editorial Bosch. Barcelona, 1944.
- ANALES DEL REINADO DE ISABEL II. Madrid, 1850.
- ANASTASI, ANNE: "Psicología diferencial", Aguilar, S.A. - Madrid, 1964.
- ANDER EGG, EZEQUIEL. "Metodología y práctica del desarrollo de la Comunidad". Editorial Humanitas. 2ª edición. Buenos Aires, 1965.
- ANDERSON, M.S.: "Europa en el siglo XVIII". Aguilar. Madrid, 1964.
- ANDERSON, NELS: "Sociología de la comunidad urbana". Fondo de Cultura Económica. México, 1965.
- ANDRES ALVAREZ, VALENTIN: "Introducción al estudio de la empresa pública". R.A.P. número 3.
- BAENA DEL ALCAZAR, MARIANO: "Sobre el concepto de fomento" R.A.P. número 54.
- BAGUE, ENRIQUE: "Historia Universal política y de la cultura", en Enciclopedia Labor, 2ª edición. Editorial Labor, S.A. Tomo V. Barcelona, 1962.
- BAIERL, FRIEDRICH: "El estímulo en la productividad". Barcelona, 1959.
- BARNES, H. y BECKER, H.: "Historia del pensamiento social" Fondo de Cultura Económica. México, 1945.

- BARRE, RAYMOND: "Economía política". Barcelona 1961.
- BECCARIA, CESAR: "De los delitos y de las penas". Alianza Editorial, S.A. Madrid, 1968.
- BECKER, H. y BARNES, H.: "Historia del pensamiento social", cit.
- BELL, DANIEL: "El fin de las ideologías". Editorial Teones, S.A. Madrid, 1964.
- BERGERON, HENRY: "La fonction prospective de l'Etat et -- l'Administration", en "Revista Internacional de Ciencias Administrativas", Vol. XXXII, año 1966, -- número 3, pág. 226 y ss.
- BERGUA, JUAN B.: Estudio preliminar de la traducción de los libros canónicos chinos. Ediciones Ibéricas. Ma-- drid, 1954.
- BERNARD, L.L.: "Psicología social". Fondo de Cultura Econó-- mica. México, 1946.
- BIDART CAMPOS, GERMAN JOSE: "Derecho político". Aguilar, -- S.A. Buenos Aires, 1962.
- BIELSA, RAFAEL: "Ciencia de la Administración" Editorial De palma. Buenos Aires, 1963.
- BISCARETTI, PAOLO: "Derecho constitucional". Editorial Te-- nes, S.A. Madrid, 1965.
- BOQUERA OLIVER, JOSE MARIA: "Criterio conceptual del Dere-- cho administrativo". R.A.P., número 42.
- BORRAJO DAORUZ, EFREN: "¿Revolución o evolución social? (Es-- quema dialéctico)", en "Estudios dedicados al Pro-- fesor García Oviedo". Publicaciones de la Univer-- sidad de Sevilla. Año 1954. Vol. II.
- BRAUDEL, FERNAND: "Las civilizaciones actuales". Editorial Teones, S.A. Madrid, 1966.
- BRECHT, ARNOLD: "Teoría política". Ediciones Ariel. Barcelo-- na, 1963.
- BREWER CARIAS, ALLAN RANDOLPH: "Las empresas públicas per -- grupos de intereses de la Comunidad", en "Revista Internacional de Ciencias Administrativas", volu-- men XXXII. Año 1967, número 1. Bruselas, pág. 47 y ss.

- BRINTON, CRANE: "Las ideas y los hombres". Aguilar, S.A. Madrid, 1957.
- BUSACCA, ANTONIO: "Storia del Diritto". Messina, 1889.
- CAMPO, SALUSTIANO DEL: "Cambios sociales y formas de vida". Ediciones Ariel. Barcelona, 1968.
- CANSACCHI, GIORGIO y MONACO RICCARDO: "Lo Stato e il suo ordinamento giuridico (Istituzioni di Diritto pubblico)". 9ª edición. G. Giappichelli. Torino, - 1962.
- CANTU, CESAR: "Historia Universal". Establecimiento Tipo - gráfico. Madrid, 1847.
- CARCOPINO, JÉRÔME: "La vie quotidienne a Rome à l'apogée de l'Empire". Hachette. Paris, 1959.
- CAREY, H.C.: "Principles of Social Science". Philadelphia and London, 1883.
- CARRO MARTINEZ, ANTONIO: "Derecho político". Sección de Publicaciones e Intercambios de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid. Año 1959.
- CARTA DE LA O.N.U., de 26 de junio de 1945.
- CASTAN TOBEÑAS, JOSE: "Lo social y sus perspectivas actuales". Servicio de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia. Madrid, 1965.
- CASTILLEJO, JOSE: "Historia del Derecho romano". Madrid, - 1935.
- CASTILLO DE BOVADILLA: "Política para corregidores y señores de vasallos, en tiempo de paz, y de guerra, y para Perlares en lo espiritual y temporal entre legos, Jueces de comisión, Regidores, Abogados y otros oficiales públicos, y de las Jurisdicciones, Preeminencias, Residencias y Salaries dellos, y de lo tocante a las Ordenes y Camalleros dellas". Tome I editado en Medina del Campo en 1608, y tome II editado en Barcelona en 1616.
- CASTRO Y BRAVO, FEDERICO DE: "Derecho civil de España". - Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1955.
- CICERON, M.T.: "Los oficios", "Los diálogos" y "Las paradojas". Aguilar, S.A. Madrid, 1957.
- COMISION NACIONAL DE PRODUCTIVIDAD INDUSTRIAL: "Mejora de los métodos de trabajo". Madrid, 1959.

COMTE, AUGUSTE: "La Sociologie". Felix Alcan, Editeur, Paris, 1897.

CONDE, FRANCISCO JAVIER: "Teoría y sistema de las formas políticas", Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1951.

CONFUCIO: "Ta-Hio". Ediciones Ibéricas, Madrid, 1954.

#### CONSTITUCIONES POLITICAS

COOREMAN, GÉRARD: "De la science administrative", en "Revieta Internacional de Ciencias Administrati - vas". Vol. XXXII, 1966, número 2. Bruselas.

COSTA, JOAQUIN: "Oligarquía y Caciquismo, Colectivismo - agrario y otros escritos" (Antología. Alianza - Editorial, S.A. Madrid, 1967.

CHATEAUBRIAND, FRANÇOIS RENÉ: "Atala". Paris, 1922.

DAHRENDORF, RALF: "Las clases sociales y su conflicto en - la sociedad industrial". Ediciones Rialp, S.A. - Madrid, 1962.

DAWSON, CHRISTOPHER: "Dinámica de la Historia Universal".- Ediciones Rialp, S.A. Madrid, 1961.

DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE, de la O. N.U., de 10 de diciembre de 1948.

DESCARTES, RENÉ: "Discurso del método", "El método", "Los - principios de la Filosofía", "La metafísica", "La ciencia" y "La moral" Ediciones E.D.A.P. Madrid, - 1964.

DIAZ, ELIAS: "Estado de Derecho y Sociedad democrática". - Cuadernos para el diálogo, S.A. Madrid, 1966.

DUGUIT, LEON: "Les constitutions et les principales lois - politiques de la France depuis 1879". Paris, 1908

DURKHEIM, EMILE: "L'edneation morale". Paris, 1934, y "Le - suicide". Paris, 1960.

DUVERGER, MAURICE: "Sociologie politique". Presses Universi - taires de France. Paris, 1966.

EÇA DE QUEIROZ, J.M.: "Cartas de Inglaterra". Madrid, 1920.

ENTRENA CUESTA, RAFAEL: "Apuntes de Derecho administrativo". Madrid, 1958-1959.

- FERGUSON, M.: "Historia de la Economía". Fondo de Cultura Económica. México, 1958.
- FERNANDEZ MIRANDA, TORCUATO: "Promoción cultural de la vida municipal en "Problemas políticos de la vida Local". Tomo IV. Madrid, 1964.
- FERRARIS: "Diritto amministrativo". Padova, 1922.
- FILANGIERI, GAETANO: "Ciencia de la Legislación". Madrid, - 1882.
- FINER, HERMANN: "Teoría y práctica del gobierno moderno". Editorial Teones, S.A. Madrid, 1964.
- FITCHER, JOSEPH H.: "Sociología". Editorial Herder. Barcelona, 1964.
- FLEINER, FRITZ: "Instituciones de Derecho administrativo" Barcelona, 1933.
- FORSTHOFF, ERNST: "Instituciones de Derecho administrativo". Madrid, 1958.
- FOURASTIE, JEAN: "Le grand espoir du XXe. siècle". Editions Gallimard, 1963.
- FOURASTIE, JEAN y LALEUF, ANDRÉ: "Revolución en Occidente" Editorial Fontanella. Barcelona, 1964.
- FRAGA IRIBARNE, MANUEL: "La crisis del Estado". Aguilar, - S.A. 2ª edición. Madrid, 1958 y "La familia y la educación en una sociedad de masas y máquinas". - Ediciones del Congreso de la Familia Española, - Madrid, 1960.
- FREUD, SIGMUND: "Obras completas. Ediciones Biblioteca Nueva. Madrid, 1948.
- FREYER, HANS: "Introducción a la Sociología". Ediciones - Nueva Epoca, S.A. 2ª edición. Madrid, 1949.
- FRÖBBES, JOSEPH: "Tratado de Psicología empírica y experimental". Madrid, 1944.
- FUEYO ALVAREZ, JESUS: "La mentalidad moderna". I.E.F. Madrid, 1967.
- FUSTEL DE COULANGES: "La ciudad antigua". Emecé Editores, - S.A. Buenos Aires, 1945.

**GALBRAITH, JOHN KENNETH:** "La sociedad opulenta". Ediciones Ariel. 2ª edición. Barcelona, 1963.

**GARCIA DE ENTERRIA, EDUARDO:** "Dos estudios sobre la usucapión en Derecho administrativo". I.E.P. Madrid, - 1955; "La organización y sus agentes. Revisión de estructuras", en "La Administración pública y el Estado contemporáneo". I.E.P. Madrid, 1961; - "La actividad industrial y mercantil de los municipios", en R.A.P. número 17; Prólogo a la obra de Alejandro Oliván "De la Administración pública con relación a España", publicado en 1954 por el I.E.P. y Estudio preliminar de la obra de Brian Chapman "Los Prefectos y la Francia provincial", publicada en 1959 también por el Instituto de Estudios Políticos.

**GARCIA MORENTE, MANUEL:** "Ideas para una Filosofía de la Historia de España". Madrid, 1957.

**GARCIA OVIEDO, CARLOS:** "Derecho administrativo". Madrid, - 1948.

**GARCIA OVIEDO, CARLOS y MARTINEZ USEROS, ENRIQUE:** "Derecho administrativo". E.I.S.A. Madrid, 1968.

**GARCIA PELAYO, MANUEL:** "Derecho constitucional comparado". 3ª edición. Revista de Occidente. Madrid, 1953.

**GARCIA-TREVIJANO FOS, JOSE ANTONIO:** "Tratado de Derecho administrativo". Revista de Derecho Privado. Madrid 1964, y "Aspectos de la Administración económica", en R.A.P. número 3.

**GARRIDO FALLA, FERNANDO:** "Tratado de Derecho administrativo". 2ª edición. I.E.P. Madrid, 1962; "Dos métodos en el estudio de la Administración pública". Instituto - "García Oviedo" de la Universidad de Sevilla. Año 1961; "Las empresas públicas", en "La Administración pública y el Estado contemporáneo" I.E.P. Madrid, - 1961; "Las transformaciones del concepto jurídico de policía administrativa", en R.A.P. número 11, y "La Administración y la Ley", en R.A.P. número 6.

**GASCON HERNANDEZ, JUAN:** "Los fines de la Administración", en R.A.P. número 11, y "Cooperación y Administración", en R.A.P. número 17.

**GASCON Y MARIN, JOSE:** "Tratado de Derecho administrativo". - 13ª edición. Instituto Editorial Reus. Madrid, - - 1955.

- GASPARRI, PIETRO: "Teoría jurídica della pubblica amministrazione". Padova, 1964.
- GIANNINI, MASIMO SEVERO: "Lezioni di Diritto amministrativo". Anno 1959-1960. Roma, 1961
- GILLIN, JOHN LEWIS, y GILLIN, JOHN PHILIP: "Sociología cultural". I.E.P. Madrid, 1961.
- GONZALEZ PEREZ, JESUS: "El principio de igualdad en el régimen Local". Instituto de Estudios "Castillo de Peñíscola". I.E.P. Tome II, Madrid, 1962
- GREENWOOD, ERNEST: "Sociología experimental". Fondo de Cultura Económica. México, 1951.
- GOUROU, PIERRE: "L'Asie". 2ª edition. Hachette. Paris, 1953.
- GUATTA, AURELIO: "Derecho administrativo". 2ª edición. Zaragoza, 1955.
- GURVITCH, GEORGES: "Determinismes sociaux et liberté humaine". Presses Universitaires de France. Paris, 1955.
- HANSON, A.H.: "Planning and the Politicians: Some reflections on economic planning in Western Europe", en "Revista Internacional de Ciencias Administrativas". volumen XXII, año 1966, número 4. Bruselas. Pág. -- 277 y ss.
- HAURIOU, MAURICE: "Derecho público y constitucional". Editorial Reus, S.A. Madrid, 1927.
- HAWLEY, AMOS H.: "Ecología humana". Editorial Tecnos, S.A. Madrid, 1962.
- HAYEK, F.A.: "Los fundamentos de la libertad". Valencia, -- 1961.
- HEGEL, J.G.F.: "Principes de la Philosophie du Droit". Collection Idées. Editions Gallimard. Saint Amand, -- 1940.
- HERR, RICHARD: "España y la revolución del siglo XVIII". -- Aguilar, S.A. Jerez de la Frontera, 1964.
- HIPPEL, ERNST VON: "Historia de la Filosofía política". I.E.P. Madrid, 1962.
- HOBBS, THOMAS: "Leviatan". Resumen realizado por Enrique -- Tierne Galván bajo el título de "Selección de textos políticos". Editorial Tecnos, S.A. Madrid, -- 1965.

- HOBBSBAWN, ERIC, J.: "Las revoluciones burguesas". Ediciones Guadarrama. Madrid, 1964.
- HOEBEL, ADAMSON E.: "The law of primitive man". Cambridge Mass. 1954
- HOLSTEIN, GUNTHER: "Historia de la Filosofía política". I. E.P. Madrid, 1950.
- HOMO, LEON: "Nueva historia de Roma". Iberia. Joaquín Gil, Editor. Barcelona, 1943
- HUME, DAVID: "Ensayos políticos". I.E.P. Madrid, 1958
- INFORME DEL BANCO MUNDIAL (Resumen publicado por el Banco Exterior de España). Madrid, 1962.
- JAMES, WILLIAM: "Pragmatismo". Aguilar, S.A. Buenos Aires, 1961
- JELLINEK, GEORGE: "Teoría general del Estado". Librería General Victoriano Suarez. Madrid, 1915.
- JORDANA DE POZAS, LUIS: "Administración y Derecho", en -- "La Administración pública y el Estado contemporáneo". I.E.P. Madrid, 1961; "Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo", - en R.E.P., número 48.; "El problema de los fines de la actividad administrativa", en R.A. P. número 4; "La participación de los administrados en el régimen Local", en "Problemas políticos de la vida Local". Instituto de Estudios "Castillo de Peñíscola". I.E.P., tomo II. Madrid, 1962; y "Derecho municipal". Librería General de Victoriano Suarez. Madrid, 1924; "Los cultivadores españoles de la Ciencia de la Policía", en "Centenario de los iniciadores de la Ciencia Jurídico-administrativa española". Publicaciones del Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, - - 1944; Prólogo a la obra de Jesus Valdes y Menéndez Valdes "La acción honorífica en un Estado de Derecho". Estudios Administrativos. Editado por - la Escuela de Administración Pública (Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios). - Madrid, 1967.
- JUNG, C.G.: "Teoría del psicoanálisis". Plaza y Janés, editores. Barcelona, 1962.



- KANT, EMMANUEL: "Critique de la raison pure". Librairie Philosophique de Landraget. Paris 1845; "Critique de la raison pratique". Id. id. Paris, 1848; y "Lo bello y lo sublime" y "La paz perpetua". Espasa-Calpe, S.A. Colección Austral, Madrid, 1957.
- KARDINER, ABRAM: "El individuo y su sociedad. La psicodinámica de la organización social primitiva". Fondo de Cultura Económica. México, 1945.
- KATZ, DAVID: "Manual de Psicología". Madrid, 1954.
- KELLER, WERNER: "Y la Biblia tenía razón". Ediciones Omega, S.A. Barcelona, 1960.
- KELSEN, HANS: "Teoría general del Estado". Editorial Labor, S.A. Barcelona, 1934.
- KIERKEGAARD, SÖREN: "Traité du désespoir". Collection - Idées. Editions Gallimard, 1949.
- KÖHLER: "Filosofía del Derecho e Historia Universal del Derecho". Madrid, 1910.
- KRETSCHMER, ERNST: "Constitución y carácter". Editorial Labor, S.A. Barcelona, 1946.
- LACROIX, JEAN: "Psicología del hombre de hoy". Editorial Fontanella, S.A. Barcelona, 1966.
- LALEUF, ANDRE y FOURASTIE, JEAN: "Revolución en Occidente". Editorial Fontanella. Barcelona, 1964.
- LANDI, GUIDO y POTENZA, GIUSEPPE: "Manuale di Diritto amministrativo". Milano, 1960.
- LAUFENBURGER, HENRY: "La intervención del Estado en la vida económica". México, 1945.
- LIENHARDT, GODFREY: "Antropología Social". Fondo de Cultura Económica. México, 1966.
- LOEWENSTEIN, KARL: "Teoría de la constitución". Ediciones Ariel. Barcelona, 1964.
- LOPEZ IBOR, JUAN JOSE: "El descubrimiento de la intimidad y otros ensayos". Aguilar, S.A. Madrid, 1958.

- LOPEZ RODO, LAUREANO: "Estructura y funciones de la Administración financiera", en "Documentación - Económica". Publicaciones de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno. Madrid, 1959; "Economía y Administración", en "La Administración pública y el Estado contemporáneo". I.E.P. Madrid, 1961; "Administración pública y desarrollo económico", en "Documentación Administrativa", número 65, de mayo de 1963. Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, de la Presidencia del Gobierno; "La Administración pública y las transformaciones socioeconómicas", en "Estudios Administrativos". B.O. E. Madrid, 1963; y "La propiedad agrícola en Colmeiro y en el Derecho moderno", Santiago de Compostela, 1952.
- LLADO FIGUERAS, JOSE MARIA: "Los deportes", en Enciclopedia Labor, tomo VIII. 3ª edición. Editorial Labor, S.A. Barcelona, 1961.
- MAC-IVER, R.M. y PAGE, CHARLES: "Sociología". Madrid, - 1958.
- MALAPARTE, CURZIO: "Kaputt". Ediciones G.P. Barcelona, - 1962.
- MALTHUS, THOMAS R.: "Ensayo sobre el principio de la población". Fondo de Cultura Económica. México, 1951.
- MANNHEIM, KARL: "Libertad, poder y planificación democrática". 2ª edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1960; "Ensayos sobre Sociología y Psicología Social". Id. id., 1963; y "Ensayos sobre Sociología de la cultura". Aguilar, S.A. Madrid, 1963.
- MAQUIAVELO, NICOLAS: "El Príncipe". Editorial Ibero Americana. Buenos Aires, 1947.
- MARAÑON POSADILLO, GREGORIO: "Vida e Historia". Espasa-Calpe, S.A. Colección Austral, 8ª edición. Madrid, 1962.
- MARAVALL, JOSE ANTONIO: "Teoría española del Estado en el siglo XVII". I.E.P. Madrid, 1944.
- MARIANA, JUAN DE (P.): "De rege et regis institutione". Ediciones Españolas. Madrid, 1961.
- MARIAS, JULIAN: "La estructura social". Sociedad de Estudios y Publicaciones. Madrid, 1964.

- MARTIN-RETORTILLO BAQUER, SEBASTIAN: "El exceso de poder como vicio del acto administrativo", en R.A.P. numero 23.
- MARTINEZ USEROS, ENRIQUE y GARCIA OVIEDO, CARLOS: "Derecho administrativo" E.I.S.A. Madrid, 1968.
- MAXWELL, J.: "Les phénomènes psychiques". Librairie Felix Alcan. Sixieme edition. Paris, 1920.
- MAYER, OTTO: "Derecho administrativo alemán". Editorial Depalma. Buenos Aires, 1949.
- MENDE, TIBOR: "China y su sombra". Ediciones Cid. Madrid, 1961.
- MENG-TSE: IV Libro clásico (El "Mencio").
- MERKL, ADOLFO: "Teoría general del Derecho administrativo". Madrid, 1945.
- MERLEAU-PONTY, MAURICE: "Eloge de la Philosophie et autres essais". Editions Gallimard, 1965.
- MESA SEGURA, ANTONIO: "Labor administrativa de Javier de Burgos". Publicaciones del Instituto de Estudios de Administracion Local. Madrid, 1946.
- MEYNAUD, JEAN: "Introducción a la ciencia política". Editorial Tecnos, S.A. 2ª edición. Madrid, 1964.
- MILL, JOHN STUART: "El utilitarismo". Buenos Aires, 1960.
- MILLS, C. WRIGHT: "Poder, política, pueblo". Fondo de Cultura Economica. Mexico, 1964.
- MOLITOR, ANDRE: "Las ciencias sociales en la enseñanza superior". Administracion publica. UNESCO. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, 1961.
- MOMSEN, THEODOR: "Historia de Roma". Aguilar, S.A. Madrid, 1966.
- MONACO, RICCARDO y CANSACCHI, GIORGIO: "Lo Stato e il suo ordinamento giuridico (Istituzioni di Diritto pubblico)". 9ª edición. G. Giappichelli, Torino 1962.
- MONTANELLI, INDRO: "Historia de Roma". Plaza y Janés, S.-A. Editores. Barcelona, 1963 "Historia de los griegos". Id. id. 2ª edición

- MONTESQUIEU, C.: "Esprit des lois". Paris, 1845.
- MOONEY, JAMES D.: "Principios de organización". I.E.P. Madrid, 1958.
- MURILLO, FRANCISCO: "Administración y Política", en R.A. P. numero 6.
- NAHARRO, JOSE MARIA: "Lecciones de Hacienda pública". Madrid, 1952.
- NEUMAN, PETER: "La Administración reguladora de la economía". Estudios Administrativos. Escuela Nacional de Administración Pública (Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios). Madrid, 1967.
- NICOL, EDUARDO: "Historicismo y Existencialismo". 2ª edición. Editorial Tecnos, S.A. Madrid, 1960.
- NIETZSCHE, FRIEDRICH: "Así hablaba Zaratustra". Madrid, - 1964.
- NIEVES BORREGO, JULIO: "Estudio sistemático y consideración jurídico-administrativa de la subvención", en R.A.P. numero 42.
- NUEVA ENCICLOPEDIA JURIDICA SEIX. Barcelona, 1950
- OLIVAN, ALEJANDRO: "De la Administración pública con relación a España". I.E.P. Madrid, 1954.
- OLIVEIRA MARTINS, J.P.: "Quadro das Instituições primitivas". Lisboa, 1883.
- OLMO PARRA, ANTONIO DEL: "La financiación estatal como factor de la planificación indicativa". Ediciones Guadarrama. Madrid, 1963.
- ORLOV, ALEXANDER: "Historia secreta de los crímenes de Stalin". Barcelona, 1955.
- ORTEGA Y GASSET, JOSE: "Obras completas". Revista de Occidente. Madrid, 1951; "La rebelión de las masas" Colección Austral. Espasa-Calpe, S.A. Madrid, - 1951; y "El tema de nuestro tiempo". Id. id. - 1961.
- ORTIZ DIAZ, JOSE: "El desarrollo económico regional, la Administración de misión y las Diputaciones provinciales", en R.A.P. numero 50. "El bien común y -

la Administración pública", en "Estudios dedicados al Profesor García Oviedo". Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1954. Tomo I, - - pag. 461 y ss.

ORTOLAN: "Cours d'Histoire du Droit public et constitutionnel". Paris, 1884.

ORTS LLORCA, FRANCISCO: "Anatomía humana". Editorial Científico-Médica. Madrid, 1948.

PABLO VI: "De populorum progressionem promovenda", de 26 de marzo de 1967.

PAGE, CHARLES y MAC-IVER, R.M.: "Sociología". Madrid, 1958

PALANCO ROMERO, J.: "Historia de España". Granada, 1926.

PAPINI, GIOVANNI: "Historia de Cristo". Editorial "El Ombú" Buenos Aires, 1931.

PARETO, WILFREDO: "Forma y equilibrio sociales". Extracto-selección de la obra "Trattato di Sociologia generale", realizado por Giorgio Braga. Traducción de Jesús López Pacheco. Revista de Occidente. Madrid, 1966.

PARSONS, TALCOTT: "El sistema social". Editorial Revista de Occidente, Madrid, 1966.

PEPERE, FRANCESCO: "Storia del Diritto". Napoli, 1883.

PEREZ OLEA, MANUEL: "El desarrollo comunitario y la Administración Local", en "Problemas políticos de la vida Local". Instituto de Estudios "Castillo de Peñíscola". Tomo III, Madrid, 1963.

PERICOT GARCIA, LUIS: "Estudio de la Historia". Enciclopedia Labor. 2ª edición. Editorial Labor, S.A. Tomo V. Barcelona, 1962.

PINTOS VIEITES, MARIA DEL CARMEN: "La política de Fernando VII entre 1814 y 1820". Colección Historias del Estudio General de Navarra. Pamplona, 1958.

PIRENNE, JACQUES: "Historia Universal". Ediciones Leo, S.-A. Barcelona, 1953.

PLATON: "La república". México, 1958.

POTENZA, GIUSEPPE y LANDI, GUIDO: "Manuale di Diritto amministrativo", Milano, 1960.

- POULLET, ED.: "Evolution des "rôles" dirigeants dans -  
l'Administration d l'Etat", en "Revista Inter  
nacional de Ciencias Administrativas". Volumen  
XXXIII. Año 1967, numero 4. Bruselas. Pag. 293  
y ss.
- QUINTANO RIPOLLES, ANTONIO: "Tratado de Derecho penal". -  
Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, -  
1964.
- RANELLETTI: "Principii di Diritto amministrativo", 1947.
- RENAN, ERNEST: "Vie de Jésus". Calmann-Levy. Paris, 1965.
- RECASENS SIQUES, LUIS: "Tratado general de Sociología". -  
Mexico, 1961.
- RIVERO, JEAN: "Droit administratif" 2e édition. Dalloz. -  
Paris, 1962.
- RODRIGUEZ ADRADOS, FRANCISCO: "Ilustración y política en  
la Grecia clásica". Revista de Occidente. Ma- -  
drid, 1966.
- ROGERIO SANCHEZ, JOSE: "Psicología general". Madrid, 1934.
- ROSTOVZEFF, M.: "Historia social y económica del Imperio -  
romano". 2ª edición. Espasa-Calpe, S.A. Madrid,  
1962.
- ROUSSEAU, JEAN JACQUES: "El contrato social". Madrid, - -  
1880 y "Emile ou de l'éducation". Editions Gar-  
nier Frères. Paris, 1961.
- ROYO-VILLANOVA, ANTONIO: "Elementos de Derecho administra-  
tivo". 25ª edición. Valladolid, 1960.
- ROYO-VILLANOVA, SEGISMUNDO: "La Administración y la Políti-  
ca", en R.A.P. numero 10, y "La función pública"  
en la "Administración pública y el Estado contem-  
poráneo". I.E.P. Madrid, 1961. "Colmeiro y la -  
Ciencia administrativa", en "Centenario de los -  
iniciadores de la Ciencia jurídico-administrati-  
va española". Publicaciones del Institute de Es-  
tudios de Administración Local. Madrid, 1944.
- RUEFF, JACQUES: "El orden social". Aguilar, S.A. Madrid, --  
1964.
- RUIZ DEL CASTILLO, CARLOS: "Manual de Derecho político". -  
Editorial Reus, S.A. Madrid, 1939.

RUIZ GOMEZ, JULIAN M.: "Organización de la Administración pública", en "Estudios dedicados al Profesor García Oviedo". Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1954. pag. 297 y ss. Vol. I

RUSSELL, BERTRAND: "Ciencia, Filosofía y Política". Madrid, 1961.

#### SAGRADA BIBLIA

SANCHEZ AGESTA, LUIS: "Derecho político". Granada, 1959; - "Planificación económica y régimen político", en R.A.P. número 3; y "Principios de teoría política". Editora Nacional, Madrid, 1966.

SANT'ANNA E SILVA, SEBASTIAO: "Le plan économique du Gouvernement et le budget", en "Revista Internacional de Ciencias Administrativas", Volumen XXXII, año 1966, número 1. Bruselas, pag. 58 y ss.

SANTI ROMANO: "El Ordenamiento jurídico". I.E.P. Madrid, - 1963.

SARRAILH, JEAN: "La España ilustrada de la segunda mitad del siglo XVIII". Fondo de Cultura Económica. México, 1957.

SAYAGUES LASO, ENRIQUE: "Tratado de Derecho administrativo". Montevideo, 1959.

SCHMITT, CARL: "Teología política", "La época de la neutralidad" y "El concepto de la política", en "Estudios políticos". Editorial Cultura Española. Madrid, 1941.

SCHNEIDER, EUGENE V.: "Sociología industrial". Ediciones - Guadarrama. Madrid, 1966.

SCHNEIDER, FRIEDRICH. "La pedagogía de los pueblos". Editorial Herder. Barcelona, 1964.

SCHNEIDER, KURT: "Las personalidades psicopáticas". Ediciones Morata. Madrid, 1943.

SERRANO GUIRADO, ENRIQUE: "La Administración Local y los problemas de la renovación urbana", en "Problemas políticos de la vida local", cit., y "Planificación territorial, política del suelo y Administración Local", id. id.

SEYMOUR, E. HARRIS: "Planificación económica". Fondo de Cultura Económica. México, 1952.

- SMITH, ADAM: "Investigación de la naturaleza y causas - de la riqueza de las naciones". Barcelona, - 1933.
- SOMBART, WERNER: "Neosociología", I.E.P. Madrid, 1962
- SOROKIN, PITIRIN A.: "Sociedad, cultura y personalidad". Aguilar, S.A. Madrid, 1966.
- SOREL, GEORGES: "De l'utilité du Pragmatisme". Marcel Ri viere. Paris, 1921.
- SPENCER, HERBERT: "Principes de Sociologie". Librairie - Felix Alcan. Paris, 1886.
- SPENGLER, OSWALD: "La decadencia de Occidente". Madrid, - 1952.
- STRINDBERG, AUGUST: "A orillas del mar libre". Madrid, - s.f.
- SUAREZ, FEDERICO: "La crisis política del antiguo régi - men en España (1800-1840)". Rialp, S.A. 2ª edi - cion. Madrid, 1958.
- TACITO, C.: "Los anales (Claudio-Neron)". Colección Aus - tral. Espasa-Calpe, S.A. Buenos Aires, 1962.
- TASSO, TORCUATO: "La Jerusalem libertada". Aguilar, S.A. Madrid, 1957.
- TITCHENER, E.B.: "Manuel de Psychologie". Librairie Fe - lix Alcan. Paris, 1932.
- TÖNNIES, FERDINAND: "Desarrollo de la cuestión social". - Barcelona-Buenos Aires, 1933.
- TOUCHARD, JEAN: "Historia de las ideas políticas". Editó - rial Tecnos, S.A. 2ª edición. Madrid, 1964.
- TOYNBEE, ARNOLD J.: "Un estudio de la Historia". Buenos Aires, 1955, y "Guerre et civilisation". Co - llection Idées. Editions Gallimard. Paris, 1953
- TRUYOL SERRA, ANTONIO: "Historia de la Filosofía del De - recho y del Estado. De los orígenes a la Baja Edad Media". 3ª edición. Revista de Occidente. Madrid, 1961.
- UNAMUNO, MIGUEL DE: "La agonía del cristianismo". Colec - cion Austral. 4ª edición. Espasa-Calpe, S.A. - Madrid, 1965.



- VALDES Y MENENDEZ VALDES, JESUS: "La acción honorífica en un Estado de Derecho". Estudios Administrativos. Escuela Nacional de Administración Pública (Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios). Madrid, 1967.
- VALERA, DIEGO DE (Mosen): "Memorial de diversas hazañas", - en "Crónica de los Reyes de Castilla". Tomo III. Biblioteca de Autores Españoles. Volumen LXX.
- VALJAVEC, FRITZ: "Historia de la Ilustración en Occidente" Ediciones Rialp, S.A. Madrid, 1964.
- VEBLEN, THORSTEIN: "Teoría de la clase ociosa". Fondo de - Cultura Económica. México 1961.
- VECCHIO, GIORGIO DEL: "Filosofía del Derecho". 3ª edición. Editorial Bosch. Barcelona, 1942
- VERNEY, DOUGLAS V.: "Análisis de los sistemas políticos", - Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1961.
- VILLAR PALASI, JOSE LUIS: "La actividad industrial del Estado en el Derecho administrativo", en R.A.P. número 3; "Poder de policía y precio justo. El problema de la tasa de mercado", en R.A.P. número 16; - "Justo precio y transferencias coactivas", en R.A.P. número 18; y "Las técnicas administrativas de fomento y de apoyo al precio político", en R.A.P. número 14.
- VITO, FRANCESCO: "Economía política". Madrid, 1950.
- WALDO, DWIGHT: "Teoría política de la Administración pública". Editorial Tecnos, S.A. Madrid, 1960.
- WALINE, M.: "Droit administratif". 9ª edición. Paris, 1963.
- WALTER, GERARD: "Nerón". Círculo de Lectores. Ediciones Grijalbo, S.A. Barcelona, 1962.
- WEBER, ADOLF: "Compendio de Economía política". Editorial - Labor, S.A. Barcelona, 1960
- WEBER, MAX: "Economía y Sociedad". Fondo de Cultura Económica. 2ª edición. México, 1964.
- WEISS, MOSHE: "Some observations of the dynamics of change in the Israel Government organisation". Revista - Internacional de Ciencias Administrativas. Volumen XXXIV. Año 1968, número 2.

- WERTHEIMER, OSCAR VON: "Cleopatra". Barcelona, 1948.
- WILSON, HAROLD: "Una política socialista". Ediciones Ariel. Barcelona, 1964.
- ZAFRA VALVERDE, JOSE: "Teoría fundamental del Estado". Universidad de Navarra. Pamplona, 1967.
- ZANOBINI, GUIDO: "Corso di diritto amministrativo". 1947.
- ZUBIRI, XAVIER: "Naturaleza, Historia, Dios". 4ª edición. Editora Nacional. Madrid, 1959.
- ZWEIG, STEFAN: "María Estuardo". Editorial Juventud. Barcelona, 1952.

## CONCLUSIONES

a que se llega en la tesis doctoral que, bajo el título de "El fomento administrativo como técnica psicológica", dividido en dos partes, hemos elaborado.

I - Que es necesario ofrecer un concepto, aun que sea superficial, de la Administración pública (capítulo I de la primera parte del trabajo), para tratar de conocer y delimitar al sujeto que lleva a la práctica - las técnicas de fomento.

II - Que han de determinarse los fines que se propone alcanzar la Administración pública (capítulo II de la primera parte), para tratar de averiguar:

a) Si tales fines son o no alcanzables con - los medios de que se vale la Administración pública, entre los que se encuentra el fomento administrativo; y

b) Si la condición de técnica psicológica que predicamos del fomento administrativo es o no defendible.

III - Que han de estudiarse, asimismo, los medios utilizados por la Administración pública para el cumplimiento de los fines del Estado que le están encomendados (capítulo III de la primera parte), ya que - uno de tales medios es el de fomento.

IV - Que el estudio del fomento requiere una - dedicación especial en el presente trabajo, por formar

la parte medular de su contenido. Por ello, se examina su concepto --etimológico y doctrinal-- y sus antecedentes --históricos, éstos con la extensión mínima indispensable -- para llegar al convencimiento de si se trata o no de un medio de actuación administrativo que se ha utilizado, no sólo bajo regímenes políticos distintos, sino también en épocas diferentes (capítulo IV de la primera parte). También se han estudiado con cierto detenimiento las clases en que se manifiesta en la práctica el fomento administrativo (capítulo V de la primera parte), así como las ventajas e inconvenientes de su aplicación (capítulo VI y último de la primera parte) y se ha deducido que, no obstante las dificultades que presenta, son mayores los elementos de carácter positivo que aparecen y que, por consiguiente, hacen recomendable el empleo de los medios de fomento.

V - Que el hombre, por ser el sujeto pasivo de la acción administrativa del fomento, está necesitado -- aquí igualmente del estudio indispensable. Pero como se afirma del fomento administrativo que el mismo tiene una base psicológica, es preciso, particularmente, poner de manifiesto la forma de comportarse el hombre y las razones que lo determinan a ello (capítulos I y II de la segunda parte del trabajo). Ello lleva a estudiar tres elementos principales:

a) Estímulos. Toda actividad del mundo exterior capaz de actuar sobre el individuo o sobre las colectivi-

dades para determinarlos a obrar.

b) Medios receptores de los individuos para responder a los estímulos que le sean propuestos y relaciones entre estímulos y respuestas; y

c) Necesidades e apetencias de los hombres que, en colaboración con los estímulos determinan a los sujetos a actuar en una cierta forma.

VI - Que el hombre se halla inclinado, por naturaleza, a la inmovilidad o inercia mental y que, por ello, se resiste al cambio y recibe con bastantes recelos las invitaciones que se le hagan por los poderes públicos para que actúe en determinado sentido y no en otro. Ello exige a tales poderes públicos tener conciencia de estas tendencias a la inmovilidad mental en el hombre para adecuar su actuación a estos presupuestos.

VII - Que dada la tendencia marcada en el hombre a resistirse a los cambios de tipo cultural, es necesario que la Administración, si desea, como así debe ser, que su labor sea racional y eficaz, no actúe sobre los administrados en la forma tosca e inmadura --producida por esa inercia mental, precisamente-- en que aparecen en la vida social ordinaria, sino que debe orientarlos adecuadamente para que sepan elegir con acierto entre las varias posibilidades que le son ofrecidas por los acontecimientos y por la propia Administración.

VIII - Que la orientación de los administrados (ca

pítulo IV de la segunda parte), para que sea eficaz, ha de realizarse mediante una cuidadosa educación ciudadana. Y ello, naturalmente, tiene que efectuarse en un período de tiempo de la necesaria amplitud. En esto, como en tantas otras cuestiones de orden político, económico o social, no caben las improvisaciones. No cabe tampoco, a no ser con el riesgo de que fracasen los intentos de atraer al individuo y a la sociedad hacia unas determinadas actividades, esperar a que el sujeto pasivo del fomento administrativo y de los demás medios de los poderes públicos, se adapte por sí sólo a las condiciones dadas, de modo que se sitúe en favorable disposición de hacer uso adecuado de sus facultades. El hombre, abandonado a sus puras tendencias no es capaz de salir, si no es con una lentitud que pone en grave peligro su bienestar, de la situación de inercia mental en que vive. A este estudio se le dedica el capítulo III de la segunda parte del trabajo que hemos realizado.

IX - Que si el fomento administrativo es una ayuda, un calor, una invitación, que, por ello, no puede ir formalmente acompañada de coacción directa, el que se acepte o no depende de modo exclusivo de su voluntad y de las convicciones del sujeto, en el que el elemento decisor necesita, unas llamadas específicas. - Esto nos ha hecho estudiar en virtud de qué mecanismos se decide el hombre a obrar, a ejercitar sus activida -

des y creemos haber demostrado que lo hace mediante ciertos estímulos que desencadenan en él una respuesta. Y como hemos puesto también de manifiesto que entre el fomento administrativo y los resortes que empujan al hombre a ponerse en movimiento existe una correspondencia directa (capítulo V de la segunda parte), podemos dar por sentado que el fomento tiene una base psicológica.